

# **UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA  
Departamento de Ciencia Política y de la Administración II



## **TESIS DOCTORAL**

### **La implementación de la meritocracia en Colombia (1938-2010)**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

**Miguel Ángel Bohórquez Méndez**

Director

José Vicente Gómez Rivas

**Madrid, 2015**



**LA IMPLEMENTACIÓN DE LA MERITOCRACIA EN COLOMBIA  
(1938 – 2010)**

**MIGUEL ÁNGEL BOHÓRQUEZ MÉNDEZ**

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA**

**MADRID - ESPAÑA  
2015**



“La Implementación de la Meritocracia en Colombia”  
(1938 – 2010)

Investigación Doctoral  
Como requisito para optar al título de  
Doctor en Ciencia Política  
En el Departamento de Ciencia Política y de la Administración II  
De la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología  
De la Universidad Complutense de Madrid

Director:  
**Dr. D. JOSÉ VICENTE GÓMEZ RIVAS.**

Presentado por  
**MIGUEL ÁNGEL BOHÓRQUEZ MÉNDEZ**

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA

MADRID - ESPAÑA

2015



***“Todas las teorías son legítimas y ninguna tiene importancia. Lo que importa es lo que se hace con ellas”.***

***Jorge Luis Borges***



*A mi esposa y mi hija, por hacerme sentir cada día de mi vida, que junto a ellas todo puede ser posible.*

*A mi familia, por su incondicional apoyo y por transmitirme ese especial cariño y esa singular alegría, sentimientos que me nutren de ánimo para continuar adelante.*





## **AGRADECIMIENTOS**

De manera sencilla y sentida quisiera hacer un especial reconocimiento a aquellas personas con las que he tenido el privilegio de compartir durante la construcción y desarrollo de la presente investigación, y quienes sin duda han contribuido directa o indirectamente en la finalización de la misma.

A mi director de tesis, el Dr. D. José Vicente Gómez Rivas, por haberme dado la oportunidad de realizar esta investigación bajo su supervisión y colaboración y por saber orientarme con precisión en cada uno de los diferentes escenarios de disertación académica.

Al profesor Germán Puentes González por inculcar en mí el deseo e interés por la temática de la Función Pública, y al profesor Diego Younes Moreno por guiarme en el proceso de aprendizaje de los principales asuntos relacionados con el objeto de estudio de la presente investigación.

Al profesor José Manuel Ruano, por su oportuna, valiosa y desinteresada colaboración académica y administrativa, una persona que siempre estuvo dispuesta a atender cordialmente todas mis solicitudes.

Al Departamento de Ingeniería Rural de la Escuela Superior de Ingenieros Agrónomos de la Universidad Politécnica de Madrid, quienes indirectamente e incluso sin saberlo, han garantizado la realización de este trabajo.

A María Cristina Ariza, quien en la distancia siempre estuvo presta a colaborar de manera incondicional y oportuna, haciéndome saber, sin decirlo, que podía contar con su ayuda y apoyo.

A mi familia, por apoyarme en la toma de decisiones, depositar su confianza en mí y creer en mis capacidades, aun cuando para ello exista el sacrificio de la distancia.

A todos, con humildad profunda estas breves palabras de agradecimiento.



## RESUMEN

El presente trabajo de investigación busca hacer un recuento de los principales momentos históricos en materia de implementación de la meritocracia en Colombia, y reflexionar sobre los factores, causas y consecuencias de la incorporación del principio de mérito en el ordenamiento jurídico Colombiano.

Por tal razón, ha sido necesario recurrir a una extensa, profusa y heterogénea bibliografía y a una hercúlea labor de revisión documental, en la que sobresalen como características particulares, la dispersión de la información y el hallazgo de una inacabada base de datos estadísticos, que impiden la realización de análisis cuantitativos más acertados.

En este contexto, se revisaron los contenidos teóricos más importantes en materia de servicio civil, función pública y gestión de personal en la administración pública; al igual que la inapelable remisión al acervo normativo existente (*tanto en el ordenamiento jurídico interno del Estado Colombiano como en las disposiciones de derecho internacional*).

Del mismo modo, se reconoce como punto de inflexión en el propósito de la presente investigación, el que la Constitución Política de Colombia de 1991 le haya dado la máxima categoría jurídica al principio del mérito.

Finalmente se presentan una serie de conclusiones enfocadas principalmente hacia la necesidad de separar con claridad y precisión en la administración pública colombiana los escenarios de acción del binomio política/administración, se propone una discusión sobre la adopción de la meritocracia en Colombia, y por último se señala la importancia de revisar el desarrollo de los procesos de selección por concurso abierto de méritos.

Es evidente que esta tesis no pretende ni puede agotar todos los problemas y disfunciones derivadas de la implementación de la meritocracia en Colombia; pero representa un esfuerzo por identificar los aspectos más relevantes y por presentar algunos hallazgos iniciales respecto de la evolución de los problemas abordados.



## ABSTRACT

This research seeks to recount the major historical moments on implementation of meritocracy in Colombia, and reflect on the factors, causes and consequences of the incorporation of the principle of merit in the Colombian legal system.

For this reason, it has been necessary to resort to extensive, profuse and heterogeneous literature and a Herculean task of document review, which stand out as particular characteristics, the dispersion of information and the discovery of an unfinished statistical database, which prevent the quantitative analysis more accurate.

In this context, we reviewed the most important theoretical content on civil service, civil service and personnel management in public administration as well as the final reference to the existing legal acquires (*both in the domestic law of the Colombian state as the provisions of international law*).

Similarly, it is recognized as a turning point in the purpose of this research, the political constitution of Colombia in 1991 has given legal status to the highest principle of merit.

Finally, we present some conclusions focused mainly to the need to separate with clarity and precision in the Colombian civil action scenarios binomial policy / administration, proposed a discussion on the adoption of meritocracy in our country, and finally noted the importance of reviewing the development of the competitive selection process open merit.

Clearly, this thesis does not try to exhaust all the problems and dysfunctions resulting from the implementation of meritocracy in Colombia, but represents an effort to identify the most relevant aspects and present some initial findings regarding the evolution of the problems addressed.



## ÍNDICE TEMÁTICO

### SUMARY

<b>CAPITULO 1:</b>	Introducción.
<b>CAPITULO 2:</b>	El paradigma Burocrático.
<b>CAPITULO 3:</b>	La Función Pública.
<b>CAPITULO 4:</b>	El Empleo Público.
<b>CAPITULO 5:</b>	La relación entre política y Burocracia.
<b>CAPITULO 6:</b>	La Meritocracia.
<b>CAPITULO 7:</b>	Conclusiones.
<b>CAPITULO 8:</b>	Bibliografía.
	Glosario de Términos.
	Anexos.





## TABLA DE CONTENIDO

INDICÉ TEMÁTICO.....	VII
<b>SUMARY.....</b>	<b>1</b>
<b>1 Capítulo 1. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>32</b>
1.1 El planteamiento General.....	32
1.2 La Meritocracia y la Burocracia .....	46
1.3 La Meritocracia y el Empleo Público .....	51
1.4 La Meritocracia y la Carrera Administrativa.....	61
1.5 Las Cuestiones Metodológicas .....	69
<b>PARTE I Aspectos Generales</b>	<b>87</b>
<b>2 Capítulo 2. EL PARADIGMA BUROCRÁTICO.....</b>	<b>89</b>
2.1 Consideraciones Generales.....	93
2.2 La burocracia en el siglo XIX.....	98
2.2.1 El modelo prusiano.....	100
2.2.2 La Revolución Francesa .....	103
2.2.3 La Teoría Marxista .....	107
2.2.4 Principales reflexiones críticas.....	111
2.3 La burocracia y la nueva gestión pública.....	113
2.3.1 La corriente neo empresarial.....	119
2.3.2 La corriente de la elección pública.....	121
2.3.3 La corriente neo pública.....	123
2.4 Las administraciones pre-burocrática, burocrática y post-burocrática.....	126

2.5	Reflexiones sobre el paradigma burocrático. ....	130
<b>3</b>	<b>Capítulo 3 .LA FUNCIÓN PÚBLICA.....</b>	<b>135</b>
3.1	Tipologías de estudio de la Función Pública. ....	139
3.1.1	Función pública como régimen orgánico -funcional. ....	141
3.1.2	Función pública, estructura institucional y funcionarios. ....	145
3.2	Sistemas de Función Pública. ....	150
3.2.1	Sistema abierto o de empleo. ....	154
3.2.2	Sistema cerrado o de carrera. ....	157
3.3	La Función Pública continental o de Derecho Administrativo.....	160
3.3.1	La función pública en Francia.....	163
3.3.2	La función pública en Alemania. ....	169
3.3.3	La función pública en Italia .....	174
3.3.4	La función pública en España. ....	181
3.4	La Función Pública anglosajona o de Derecho Laboral. ....	186
3.4.1	La función pública en Reino Unido. ....	187
3.4.2	La función pública en EE.UU. ....	190
3.5	La función pública en Colombia. ....	192
3.5.1	Formación histórica de la administración pública colombiana.....	194
3.5.2	Dimensiones de la Función Pública colombiana. ....	196
3.5.3	Orígenes del sistema de carrera administrativa.....	202
3.5.4	Los fines de la carrera administrativa. ....	205
3.5.5	Los diferentes regímenes de carrera administrativa.....	210
3.6	Reflexiones sobre la Función Pública. ....	216
<b>4</b>	<b>Capítulo 4. EL EMPLEO PÚBLICO. ....</b>	<b>221</b>
4.1	Consideraciones Generales.....	224
4.2	La política de empleo en Colombia.....	230

4.2.1	Estadísticas de Empleo en Colombia. ....	232
4.3	Evolución y clasificación de los servidores públicos en Colombia. ....	236
4.4	El empleo público en Colombia.....	249
4.4.1	Elementos del empleo público. ....	252
4.4.2	Órganos de dirección y gestión del empleo público. ....	257
4.4.3	Formas de provisión del empleo público ....	260
4.4.4	Modalidades de vinculación al sector público. ....	264
4.5	Reflexiones sobre el empleo público. ....	266

## **PARTE II Aspectos Generales.....269**

### **5 LA RELACIÓN ENTRE POLÍTICA Y BUROCRACIA ..... 275**

5.1	La estructura de la administración y el diseño institucional. ....	279
5.2	La integración de las personas en la estructura institucional.....	286
5.3	Principales prácticas de ingreso en el Estado. ....	293
5.3.1	El patrimonialismo y el patronazgo. ....	297
5.3.2	El prebendalismo y el clientelismo. ....	302
5.3.3	Los sistemas de botín y spoil system. ....	304

### **6 LA MERITOCRACIA. .... 311**

6.1	Consideraciones generales. ....	313
6.1.1	Antecedentes del sistema de mérito. ....	317
6.1.2	Tipologías del sistema de mérito.....	321
6.1.2.1	La oposición. ....	323
6.1.2.2	El concurso.....	326
6.1.3	Marco jurídico del sistema de mérito. ....	329

6.2	La meritocracia en Colombia. ....	336
6.2.1	Orígenes de la meritocracia en Colombia. ....	339
6.2.2	Regulación de la meritocracia en el ordenamiento jurídico colombiano. ....	345
6.2.2.1	El mandato constitucional. ....	347
6.2.2.2	Las disposiciones legales. ....	349
6.2.2.3	Principales aportes jurisprudenciales ....	356
6.2.2.4	La administración y la descripción de los empleos. ....	364
6.2.2.5	La administración y la expedición de las convocatorias. ....	368
6.2.3	La meritocracia en la selección de los empleados públicos. ....	373
6.2.3.1	La regla general para los cargos de carrera administrativa. ....	375
6.2.3.2	La aplicación en los cargos de libre nombramiento y remoción. ....	377
6.3	La meritocracia y los mecanismos de defensa. ....	381
6.3.1	Las acciones de la vía gubernativa y la revocatoria directa. ....	383
6.3.2	La acción de tutela como mecanismo de protección. ....	386
6.3.3	Las acciones en la jurisdicción de lo contencioso administrativo. ....	390
6.4	La paradoja de la meritocracia en Colombia. ....	391
6.4.1	Meritocracia y los principios de legalidad y buena fe. ....	395
6.4.2	Meritocracia y carrera administrativa. ....	400
<b>7</b>	<b>CONCLUSIONES</b> .....	<b>411</b>
<b>8</b>	<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	<b>421</b>
8.1	Libros y Capítulos de Libro. ....	421
8.2	Artículos y Revistas. ....	430
8.3	Referencia de normas consultadas. ....	438
8.3.1	Disposiciones de Derecho Internacional. ....	438
8.3.2	Disposiciones de Derecho Interno Colombiano. ....	439
8.3.2.1	Leyes ....	439

8.3.2.2	Decretos .....	441
8.3.3	Jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional.....	446
8.3.3.1	Sentencias de Unificación .....	446
8.3.3.2	Sentencias de Constitucionalidad.....	448
8.3.3.3	Sentencias de Tutela.....	455
8.3.4	Jurisprudencia del Honorable Consejo de Estado. ....	459
8.3.5	Jurisprudencia de la Honorable Corte Suprema de Justicia. ....	462
8.4	Páginas web consultadas.....	463
	<b>GLOSARIO</b> .....	465
	<b>ANEXOS</b> .....	471
	Anexo 1: Solicitud de Información Entidades Públicas.....	473
	Anexo 2: Ley 165 de 1938 .....	487
	Anexo 3: Acto Legislativo 01 de 2008.....	493
	Anexo 4: Acto Legislativo 04 de 2011.....	495
	Anexo 5: Ley 909 de 2004. ....	498



## ÍNDICE DE TABLAS E ILUSTRACIONES

<b><i>Tabla. 1</i></b> <i>Población Total (millones de personas)</i> .....	232
<b><i>Tabla. 2</i></b> <i>Tasa de desempleo (Tasa anual media).</i> .....	233
<b><i>Tabla. 3</i></b> <i>Relación No. Empleos Públicos del Estado</i> .....	234





## ÍNDICE DE ANEXOS

<b>ANEXO 1:</b>	Solicitud de Información Entidades Públicas.
<b>ANEXO 2:</b>	Ley 165 de 1938.
<b>ANEXO 3:</b>	Acto Legislativo 01 de 2008.
<b>ANEXO 4:</b>	Acto Legislativo 04 de 2011.
<b>ANEXO 5:</b>	Ley 909 de 2004.



## **ABREVIATURAS**

<b>C. Const.:</b>	Corte Constitucional de Colombia
<b>CDI:</b>	Carta Democrática Interamericana
<b>C.E.:</b>	Consejo de Estado de Colombia
<b>CIFP:</b>	Carta Iberoamericana de la función pública.
<b>CLAD:</b>	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
<b>C.P.:</b>	Constitución Política de Colombia.
<b>CNSC:</b>	Comisión Nacional del Servicio Civil de Colombia.
<b>DAFP:</b>	Departamento Administrativo de la Función Pública de Colombia.
<b>DANE:</b>	Departamento Administrativo Nacional de Estadística.
<b>PIDCP:</b>	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.



## SUMMARY

Among the strategies for institutional strengthening of public administration, there are policies on the management of public employment, which should be in principle (at least ideally) more than the simple application of certain management criteria, and consider scenarios analysis and evaluation on key issues such as the adoption of an administrative structure (from the organizational typology), the employment management system (open or closed), and the administrative model in particular (career, groups or employment) consistent with the political and legal context and social reality surrounding the administration.

In this sense, to reflect on the management of public employment, from the binomial policy / management and function / institution, there is a necessary scenario to analyse the stability of the government, the legitimacy of its institutions, policy making and the successful implementation of public policy issues that may eventually result in the assessment elements of state activity.

The emergence of management mechanisms of public employment more transparent, participatory and equitable, based on the principles of equality and equity, are factors which can be currently observed in all successful market economies, whether they are authoritarian or democratic (Prats, 2000, p.58), therefore, the analysis and description of how this process has been applied in the different historical, social, political and economic, turns out to be an important aspect to identify the key factors in economic growth and development of modern states.

At present, from different international settings, there has been a remarkable effort that calls for the consolidation of public policy on the management of public employment to ensure equality of opportunities as a sine qua non requirement for the strengthening of the democratic governance and economic development.

Therefore, it is necessary to analyse the implementation of different strategies for the provision of public employment and professionalization of the

bureaucracy in a context of legal and administrative reforms resulting from direct application of the fundamental principles of Rule of Law.

An example in this sense, it is the recent adoption by various subjects of international law and commitments of different cooperation agreements, which have expressed their interest in strengthening the democratic system and Rule of Law through the use of instruments and intervention mechanisms subject to the principles of transparency and probity, which illustrates to some extent the need to incorporate into the legal system of each state, a basic principle closely related to the exercise and respect for fundamental rights; it is the right of citizens to participate in public affairs from the administrative area (Garcia de Enterria, 2006, p.83).

What these proposals have sought is to give new legitimacy to public institutions by way of professionalizing their civil servants, with the aim of replacing the tradition of authoritarian government by a government owned, or arranged, in which the idea of participation in decision-making seems to be able not only to reduce organizational and bureaucratic dysfunctions, but also to get a new consensus, a new legitimacy, in order to overcome the current crisis of authoritarian rule, as a counterpoint to the development of bureaucratic systems (Garcia de Enterria, 2006, p.83).

However, a review of the main theoretical foundations from which to study the issue of public employment, it can be concluded that at least two essential components, the first aspect related to the systems of entry into civil service, and the second with the professionalization of the bureaucratic apparatus.

In this sense, public employment as an object of study is in a constant debate, in which there is an interest in responding to the multiplicity and variety of situations that arise daily in the interpretation and application of procedures from different disciplines, such as Law, Economics, Political Science, Management Science and even psychology.

For this reason, the way in which all these issues are sorted out from the different political scenarios (in general) and in the legal system (in particular), gives rise to multiple types of management of public employment, by historical, social, cultural, political and economic factors, that are finally a series of interdisciplinary theoretical postulates, which according to the case is more or less important to the stage of political or legal mandates, and therefore are hardly transposable from one location to another.

For example, in most Latin American countries, the extent and depth of the reforms that were carried out as a result of economic and fiscal crises experienced during the 80's and 90's (Bresser, 1998, p.53) including measures for the transformation of the public administration and the reduction of public employment.

These reforms focused on copying and incorporating successful management models in countries like the UK, Australia or New Zealand, regardless of the particular circumstances of each case, causing that most of the public administrations in these regions are currently experiencing a continuous process of change, both in their institutions and their agents, with tangible effects on the regulation of state affairs and the provision and delivery of goods and services.

When it comes to public employment, the reform strategies of recent years have been based mainly on theoretical current proposals of the "New Public Management" which sought to improve efficiency in managing public affairs, from the contributions made by the school of public choice and management, which promoted the incorporation of the rationality of private sector management in the public sector and the decentralization of decisions of the hierarchical structure, a situation which has resulted in most of the times, in a process of relaxation of relations between the state and its civil servants.

A common feature of the reforms when it comes to public employment is that these have been focused on the one hand in the professionalization of the bureaucracy, and on the other hand, on the entry mechanisms to civil service.



Likewise, the reforms adopted in most western democratic regimes (even in some Asian and most of Eastern Europe), agree on the formulation of strategies on issues such as:

- i). Policy management and personnel management,
- ii). The mechanisms of training, promotion, retirement, and
- iii). Preparation of management responsible for implementing plans and programs.

For this reason, reforms have been accompanied by a transformation of the legal -policy framework, which has also resulted in constitutional reforms, on the basis of improving the functioning of the administration in providing services to citizens.

In these first years of this century, given the current circumstances of an international context of economic crisis, reinterpretation of the role of government in the economy and society, globalization and the increasing role of international decision-making scenarios, it is inevitable to consider *¿To what extent the management strategies of public employment influence the strengthening / weakening of the institutional Public Administration?*

One of the most important contemporary concerns in the management of human resources in the public sector is linked to the effectiveness of the personnel management system, in relation to the functioning of the bureaucracy, transparent and honest management of affairs by State and the recognition and respect of rights and guarantees to citizens, as basic assumptions and democratic institution building.

Undoubtedly, the theoretical background related to this issue can be traced back to the moment in which the modern state appears; however, in order to define the meaning and scope of the discussion, it is necessary to refer specifically to the analysis of three aspects.

First, the construction of the rule of law, that was a break with the medieval patrimonial systems, limiting the power of the ruler from subordination to the public interest and the law.

Second, and not less important to the formation and existence of organized civil service bodies under the principle of legitimacy rational - legal bureaucracy, based on the practical application of two models or systems to organize the management and administration of human resources in the service of the State (designed from theoretical development and evolution of the bureaucratic model), the system of employment and career system.

And finally, the emergence of a new doctrinal interpretation within the fundamental right of equality, in relation to the guarantee of equality and equal opportunity to the performance of public functions and offices for all citizens, as objective criteria of merit selection.

Now, as the second paragraph, it is prudent to note that the methodologies, mechanisms and tools used in the management and administration of human talent in the service of the State have shown that institutional realities, cultural, economic and political conditions of each region or country are closely related to the way processes are manifested consolidation and professionalization of their respective bureaucracies.

For example, in the case of Latin America, patrimonial and clientelist practices have historically prevailed in the administration of bureaucratic organization, and although these practices have eradicated the formal legal system, in reality common feature in the life policy of the different countries of the region still remain (Ramirez, 2011, p. 2).

Hence, for some scholars, it is worth considering that the crisis of the state and of Latin American society, the bureaucracy is one of its root causes and also the way to overcome this crisis, it is necessary to adopt various strategies to modernize and reform (raised from School New Public Management), as they believe that with the implementation in the public sector of some practices of the private sector, the problem of inefficiency could be improved among other things (Barzelay, 1998, Bresser, 1997).

However, as a counterpoint to the current state of management reform in Latin America, another sector of the academy focuses the debate on transparency and efficiency of the bureaucracy, which primarily involves the need to consolidate

the rule of law model (on the basis of respect for the fundamental rights of citizens) from among other measures, a bureaucratic model based on merit (in terms of selection of officials) and the quality of services provided by the State (Fuentes, Güemes and Isaza, 2009).

In Colombia, in the administration and human resource management in the public sector, there are some of the traits characteristics of most bureaucracies in Latin America, for example, the use of patrimonial practices for selecting most of the country's public servants and those that are currently linked to a provisional administration.

Similarly, with regards to the civil service system and personnel management tool by the state, although the country has a 74-year legal precedent contained in Law 165 of 1938, and that most of aspects of it are regulated or unregulated, its definitive consolidation is an unfinished business, among other factors, by little or no application of meritocracy as a screening device.

Finally, and related to current managerial reform of the state of most of the countries of the region, in Colombia, in the early 90's it was thought that the renewal formula to improve government efficiency, was only to privatize certain sectors and services (Social Security, Banking, Port Administration, National Railways, Mining, etc.) and to restructure the state apparatus (reducing the number of government agencies or the staffing of these).

However, with the beginning of the XXI century, deficiencies have been uncovered in the operation of a model whose only rationale is based solely on utilitarian ethics, forgetting all sense of public service, in matters such as access to basic health services or financial benefits from pension.

Thus, the way they have developed processes of consolidation and professionalization of the Colombian bureaucracy, have been clearly influenced by interests associated with the country's political culture (in the sense of paying patronage jobs and favours with the administration) and a becoming political - institutional delivery millimetre administration marked by the constant need to covenant and agreement between the two major political parties, as the only solution to the partisan violence.

Moreover, and as the third stage of reflection on the effectiveness of the system of personnel administration in the public sector, it is appropriate to indicate that the contents, meaning and scope of political and administrative reforms undertaken to strengthen the activity state in Colombia, had the central idea of reducing government spending and deficit control, since, among other measures, cutting or reducing personnel costs were classified as excessive.

The implementation of these measures became as already mentioned, in a general sense, in a process of reform of the organizational structure of the State, and in particular sense in reducing personnel of public entities.

However, this is the time to express existing reserves on the way they carried out these reforms, or at least those that particular sense, took place within each State agency, because of, as aforementioned, the lack of an information system that would allow to quantify the total number of jobs in the country and therefore their respective correspondence salary and fringe benefits.

Surely, it would most likely determine the number of jobs that were deleted from the administration, not so much, and the savings generated by the reform and restructuring process since, in parallel with the reduction in the number of jobs, it began to cause a gradual and sustained mechanisms linking staff through the figure of the provision of services, and the development of large contractual bidding processes to deliver to private consortia or the development of certain functions formerly carried out by the administration itself, such is the case, the identification register and individualization of Colombians.

Thus, although actual personnel costs could be reduced, or at least frozen in recent years, in another way the public expenditure on procurement of services has increased, thus the justification for spending cuts groups, in this case, has at least one possible scenario for deeper reflections.

Thus, in a context in which the consolidation of the Colombian bureaucracy, has been conditioned, firstly, by factors associated with the country's political culture and political events - institutional and otherwise, to implement measures reducing the size of government (institutions and individuals) as strategies for

reducing public spending and deficit control, the issue of administrative career has gone into the background, or at least the proper importance and popularity to achieve the objectives of institutional strengthening and democratic has not been given.

For this reason, the main feature of the issues related to administrative career was transitory and circumstantial, a situation that may be evident for example in the recent reform of the administration, in creating new entities in which paradoxically staffing needs are remedied through mechanisms such as linking with provisional servers.

A distant situation really honest and transparent management that should be an issue of this magnitude, in which at least, a planning exercise or planning staffing requirements (number of jobs, occupational profiles, workload, compensation and salary remuneration, etc.) should have been developed, providing for the implementation of the competitive selection process open merit.

Furthermore, although the administrative career to date, has claimed to be a technical system administration personnel properly developed and regulated, their existence from the formal point of view, has not been an obstacle to the management of this issue as it has been transparent in the country (Calderon, 2004, p.76).

And although from the theoretical point of view, our model contemplates the existence of a civil service system properly regulated, in practice this does not work (Younes, 1998, p.177), among other reasons, for political intervention, a situation that is on the one hand, one of the factors that ostensibly prevented its implementation, and on the other, an obstacle to all efforts in this regard (Younes, 1998, p.162).

For this reason, the administrative career in Colombia has been distorted to the point of becoming a mechanism for maintaining the positions of weak and incompetent employees, as reported in accordance with a report by the Commission for the Rationalization of Expenditure and Public Finance issued by the Ministry of Finance, stated that:

- i). *The public sector labor rigidity has been detrimental to the institutional consolidation. The faulty implementation of the civil service has created rigidities that encourage the hiring out of the plant. The rating of the race has served to dismiss inefficient officials. Much less to bring the plant with institutional purposes (Commission for the Rationalization of Expenditure and Public Finance, 1997, p.26).*
- ii). *Contrary administrative perversely, the Government don't has a policy of hiring and managing staff at your service. So much so that information about the number of staff is not consistent and less remuneration (Commission for the Rationalization of Expenditure and Public Finance, 1997, p.112).*
- iii). *The proliferation of special schemes<sup>1</sup> has been detrimental to the mobility of workers within the public sector, preventing the definition of general policies. Different groups of workers (judges, teachers, soldiers, employees of tax, etc.) Are numerous arguments to defend the specificity of their activity and therefore the relevance of its special system (Commission for the Rationalization of Expenditure and Finance Public, 1997, p.148)*
- iv). *During this decade, in public employment, there are two trends: on the one hand, stagnated since 1992, a result of restructuring of some public entities, whose plant decreases*

---

<sup>1</sup> The special schemes are career systems covered by the Constitution or created by the legislator, as a measure to ensure the proper and efficient service delivery in those entities in which due to the specificity of their duties, are required to provide them with a system of other than ordinary administrative career.

*were not reflected in overall employment reductions due to increased recruitment in the areas of justice and defense. In another, simultaneously, the state is paying its staff better with a tendency for the average public sector wage distance itself from industry, in sharp contrast to the situation that existed in the seventies and early eighties, when growth of public sector wages was lower than other occupational categories* (Commission for the Rationalization of Expenditure and Finance Public, 1997, p.149).

However, despite this being a bleak picture for the civil service, and since there are some unfinished aspects such as matching the wage system and the implementation of meritocracy as a mechanism of selection and entry to the civil service system, it is necessary recognize that this matter has not only negative factors.

For example, the civil service system, despite being a theme in the story of unfinished political, administrative and institutional framework of the country, it has been relatively important in the transition to a gradual modernization of the administrative apparatus of the State, but the existence of some distortions such as policy intervention, the proliferation of special or immobility of officials, among others, is unknown.

This is perhaps the most reasonable and consistent argument to explain the existence of some sectors of government, where there is a team of relatively well-qualified staff to perform functions that require a high degree of responsibility, as the case those related to the Treasury or the administration of justice.

Therefore, in countries such as Colombia, the task is not to overcome a bureaucratic culture, absent and replaced by a management culture, on the contrary, there is a need to overcome the binomial conflicted relationship-management policy

in the field of public service, and replace it with a rule of law genuinely driven by a bureaucratic administration (Prats, 1998, p.10).

Likewise, for the particular case of the civil service and the consolidation of administrative career, the concern for personnel management from the point of view of bureaucratic rationality is still valid (Cárdenas, 1994. P.18) for this reason, we must maintain a certain distance from the proposed reform of civil service system which arrives from different corners of the globe.

Since, as in the case of developed countries the issue of civil service is almost overcome, and therefore, the effect of the reforms to the discussion focuses on the relaxation of state institutions more responsive to the demands community, in the Colombian case the challenge is to build a bureaucratic rationality to overcome definitively the discussion on strengthening administrative careers.

Therefore, these proposals are relatively distant from reality Colombian administrative and institutional, which even today there is a tacit disregard with the application of the laws governing the issue of the civil service, a dispersion and heterogeneity in the career schemes, coupled with a resistance to implement and make way for the competitive selection process open to merit, as the sole and exclusive entry mechanism of public service, and that in order to give greater efficiency to the organization bureaucratic country, which is mistakenly believed to be more important to promote institutional reforms from a purely economic rationality that ignore and undermine the whole concept of the public.

Now, with the consecration of the merit principle in Article 125<sup>2</sup> of the Constitution of Colombia of 1991 as sole and exclusive selection of public servants

---

<sup>2</sup>Colombia Policy Constitution 1991, Article 125, which states in its wording:

Jobs in the organs and institutions of the state are running, exceptions are popularly elected, the appointment and removal of, the official workers and others determined by law.

All public servants are appointed by public competitive examination, except those for whom the Constitution or the law provides a mechanism for special designation. Excepted from this provision, ministers, deputy ministers, administrative department heads, secretaries of state and municipal offices and the managers or directors of the decentralized entities of all kinds.

Admission to career positions and promotion in the same, they will after fulfilling the requirements and conditions set by law to determine the merits and qualities of the candidates.

The withdrawal shall be made: by rating unsatisfactory job performance, for violation of disciplinary and other reasons specified in the Constitution or the law.

In any case the political affiliation of citizens determines their appointment for a career employment, promotion or removal.



of the state, the primary constituent wanted to respond to the historical lack of how the government of Colombia selects their servers through mechanisms hardly compatible with a model of the rule of law, in which principles of equity and equal opportunities should prevail over any other consideration when choosing to citizens boxes serve on the staff of institutions and entities.

Similarly, the statement in the Constitution's mandate of Article 125, in turn constitutes a declaration of intent on projecting precise and explicit interest by giving full transparency, probity and fairness aspects of the selection and linking people to the administration, by way of the sale in the state general administration of all practices that could eventually restrict the impartiality of public servants and that historically have emerged as thematic as negative factors for the consolidation of career.

Now, in addition to generally enunciated purposes of combining the selection mechanism of public servants with the model of rule of law and provide these mechanisms of transparency, probity and impartiality, Article 125 of the higher standard admits at least two other important readings:

On the first hand, the political core differentiates brief administration (Ministers, Deputy Ministers, Heads of Departments, etc.) of those who in principle and as a general rule should be career staff, and secondly, the system to be used to select the career servants, namely the public competitive examination.

In this context, there have been numerous efforts in legislative, administrative and judicial review following application of the various state institutions in order to comply with the provisions of said article of the Constitution, as well as incorporating within the block, the constitutionality of the main agreements reached within international organizations regarding the selection mechanisms in public administration, such as the Ibero-American Charter of Public

---

Paragraph 1.- The periods laid down in the Constitution or in the law for elected office have the institutional character. Those who are appointed or elected to such charges, replacing absolute lack of the owner, they will for the rest of the period for which this was chosen.

Paragraph 2.- Untying a charge, does not remove the official's inability to run as a candidate for any office whose election is made during the period for which he was elected or appointed.

No person shall perform functions in more than one corporation or public office or in a corporation and a charge if the respective periods coincide, so it is partly. No waiver of any of them does not eliminate the disability.

Service (among other instruments), is also well advanced on the path regulation and definition of merit.

However, despite the laudable and profuse activity reflection on topics relating to the application of merit, and judgment with which these elements have wanted to be put into practice, the fact is that the reality is far from being well, especially when carrying out constantly debate issues such as:

- i). The timing of the completion of the selection process based on merit,
- ii). Its economic cost,
- iii). The rigor of the tests performed, the subject content and the transparency with which they are developed,
- iv). The existence of monitoring mechanisms for developing both selection processes, and for verifying and validating the documentation provided by the participants, and finally
- v). The constant legislative activity to develop and even the reform of the constitutional mandate.

Actually the list of things to keep in mind when speaking of meritocracy and its application in the general administration of the Colombian State is extensive.

However, the fact that this mechanism starts to be incorporated into the administrative and institutional culture is certainly an undeniable gain, at least in the teleological sense, since from its introduction in the routine of the appointing authorities, expectations of improvement, development and improvement should increase over time in a gradual and sustained way.

This is a somewhat conformist in Colombia if we consider that the administrative history is downright harmful, and that as a result of the review of the most important events in the selection of the servants of the state during the nineteenth and twentieth century, it can be stated that the Colombian public administration may be understood as a space or stage to serve the interests of political parties and individual interests of the politicians in power, which is clearly

a misrepresentation of what should be the existence of the state administrative apparatus, namely, service to citizens and subordination to the collective interest.

Therefore, the incorporation within the purview of the higher standard of merit criterion is on the one hand, a victory for building and strengthening the rule of law in Colombia, and on the other, a response to the tireless and inexhaustible demands academia and society regarding the merit as essential for the consolidation of the civil service in the country.

Now if the legislative, administrative and judicial review on the application of merit as a criterion for selecting the servers linked to the state has been recurrent since the issue of the constitution of 1991, it is also necessary to note that in many cases the activity has been conditioned by a "*special*" or "*particular*" way of understanding the scope, meaning and purpose of the constitutional mandate. Whenever, the administration itself was even the legislators who on numerous occasions have jumped to the fore when implementing the constitutional mandate, basically trying to disguise their accommodation to the old practices of selection and hiring of staff.

In this regard, we cannot overlook the fact that until 1938, the President had the power to appoint and remove officials from central government (Calderon, 2004, p.6) which made political interests prevail and recommendations on the merits and capabilities; becoming public function for the dominant group loot and rewards to pay for services in the partisan struggle (Younes, 1998, p.158).

And even as an alternative to this situation, at the time when the Law 165 of 1938 was issued, in an attempt to generate a technical management of human resources linked to national civil service, that law was not implemented due to lack of political will and government interference by the deep spirit of patronage and corporatist political parties and movements that were in the state bureaucracy, a perk source of corruption and an object (Gonzalez, 2004, p.32).

Therefore, it is considered perfectly valid and admissible, questioned about the selection mechanism that has historically been used to enter the performance of public employment in Colombia and even inquire about the transparency and probity in the strategies used for registering servers in the public record of

administrative career, especially if we consider some data collected in the Currie Mission report for the year 1952.

*"...Of the 50,000 government employees existing at the time, less than 1,500 were from the civil service and a small number of them had entered it on merit" (Mendoza, 1986:55).*

In this regard, the administration and especially the appointing authorities, necessarily had to take a one way trip to the politicization of appointments to State bodies (situation hardly compatible with the political culture of the country) and for that the discretion in the choice of candidate preference or predilection has had to be removed (at least formally) of the selection process, through a change in the applicable law, to be replaced by the better evaluated candidate's election during test development comprising the selection process.

For example, administrative and institutional culture of the country referred to the implementation of meritocracy, was initially based on a model in which the administration had only to evaluate three candidates to choose from among those appearing in the office (which does not necessary mean to be the best), and where the evaluation system, the methodology used and even the content of the instruments and tools applied such as interviews and tests were at the discretion of the entity (on the understanding that it was she who knew their needs better and therefore was who could establish better tools with which to select their potential servers).

This form of selection, although in principle based on an objective process of evaluation, because of the tests applied, leaving a fairly wide margin of discretion to the appointing authority, not only for the effective dissemination and publicity about the existence of a process recruitment, or by choosing candidates to evaluate, but also for the interference that eventually might have on the outcome of the tests, how these should be applied or the final outcome of the evaluation and nomination of the selected candidate.

This methodology was present at the administration during most of the twentieth century, especially since the end of the "*National Front*"<sup>3</sup> and lasted until the beginning of the decade of the 90's, as relevant data should be noted that it is even today in the second decade of this century, one of the most common forms when selecting those who will play on interim jobs in the state.

Needless to say, we shall note that all these processes were developed under the connivance of the entity responsible for pointing out the guidelines for personnel administration in the State, namely the Department for Administrative and Civil Service Civil Service Board of Governors.

However, although many things could have been changed to make them more compatible with the model of rule of law, the fact is that we are referring to a time when such methodology provision of public employment, was the only way out of a lack Legal caused by the absence of a procedural development of the scope and meaning of the concept of merit applied to recruitment processes.

We shall not forget either the context - space that moment, as the decades of the 50's and 60's are especially remembered in our country by widespread partisan violence, the appearance of the first peasant movements and a number of social, political and economic factors that led to the creation of a "council" of government, as the only solution to ending over 130 years of violent confrontation between the two major political parties in the country.

---

<sup>3</sup> Agreement reached by the two major national political parties (Liberal and Conservative) as of August 7, 1958 to 1974, as a step towards the completion of the historic confrontations in the struggle for power, and which consisted of alternating head of state for four presidential terms (two for each party) and the distribution of the administration millimetre, so reassurance that always existed a 50% representation of each party militants in the overall general administration State.

Similarly, the rationale for applying it were contained in Decrees 2400<sup>4</sup> and 3074<sup>5</sup>, 1968 and Title IX of Decree 1950<sup>6</sup> of 1973, and therefore responsibility for aspects such as transparency, integrity and objectivity of the process was not carried out the administration, since it was only complying with current legislation.

Actually the issue was bridged with a legal and regulatory development that could be incorporated into the legal system of the State, selection mechanisms capable of guaranteeing citizens the right to participate in public affairs and equal opportunities in general terms of equality.

Similarly the state administration could not use all the elements and technological tools that are available today and so although they wanted things done differently, budget constraints or the same dimension and magnitude of the alternatives were undoubtedly the biggest obstacle when trying to change the status quo or the reality in which they were immersed.

However, with the enactment of the 1991 Constitution, it was necessary to re-evaluate many aspects that were part of the administrative culture of the state, and among them, the selection of personnel.

---

<sup>4</sup> Colombia, President of the Republic, Decree 2400 of September 19, 1968 *"Whereby amending the rules governing the administration of civilian and other provisions"*, Official Journal No. 32625 of October 18, 1968. This Act governs the administration of civilian personnel serving in posts in the executive branch of the Public and notes inter alia the conditions for the exercise of public employment, income, forms of provision of public employment, duties, rights and prohibitions, administrative situations, withdrawal and agencies for personnel administration.

<sup>5</sup> Colombia, President of the Republic and the Administrative Department of the Civil Service Decree 3074 of December 17, 1968 *"Whereby amending and supplementing Decree No. 2400 of 1968"*, Official Journal No. 32686, January 16 1969. Amending the Decree 2400, 1968, particularly with regard to the definition of public use, reserving the national government to change the nature of public employment in regard to the character of the same, ie could change the character of free appointment and removal or administrative career of certain jobs, where required for Administration conveniences.

In the same way, expressly stated that the selection for admission to the civil service or promotion within it is always made by opposition or competition, for which applicants merit credited and knowledge through exams or checking their titles and experience in accordance with current legislation.

However, precisely by this Decree, gave way to an *"amnesty"* or special enrolment in the public record of administrative service to people who were in pursuit of national public employment career at the date of issuance, and which had not applied the competitive selection process, giving them the right to request and obtain registration in the civil service.

<sup>6</sup> Colombia, President of the Republic and the Administrative Department of Civil Service, Decree 1950 of September 24, 1973. *Which are regulated by Decree - Law 3074 of 2400 and 1968 and other standards on civilian personnel management*, Official Journal No. 33962, of November 5, 1973.

For this reason changes were made in legislation and changed the structure of some of the entities, which is why progress towards a second model selection was a bit more elaborated, which later came to be applied by all of state agencies between 1992 and 1995, and that was different from the previous one, basically because even though it was still giving each entity the power to advance their own selection process, it was forced to apply certain assessment tools, such is the case of tools like the interview and the knowledge test.

However, things had changed little since the appointing authorities continued to maintain a high level of discretion in relation to the contents of the tests and the assessment of their quality, an easily manageable aspect to the selection of preferred candidates.

Similarly, the legislation did not require the appointing authority to select the best evaluated candidate, but instead is the one who chose from a list of eligible candidates seemed to fit the better needs of the service, in which, there was a selection mechanism that does not necessarily rewarded the effort or merit.

Finally, before the supposed inconsistency of these selection mechanisms, coupled with the systematic historical tradition of the national government to make extraordinary additions or amnesties<sup>7</sup> to server administrative career jobs occupying a provisional or interim office, without undergoing any public competition (at the expense of the right of access to public of other citizens) and the curious versatility that developed the legislature regarding the selection by way of merit.

The cry of the academy and society came to be heard by the Honourable Constitutional Court, which acted as a safeguard of the constitution of 1991 through the jurisprudence and through profuse activity issuing two judgments of rights protection and citizens' fundamental guarantee for the exercise and enjoyment of them, has tried to amend the act of the administration and the legislature regarding the definition and regulation of access mechanisms for civilian service.

As a result of the actions of the Honourable Constitutional Court in exercise of judicial review and Guardianship, a third time in the country's administrative

---

<sup>7</sup> The mandated by the provisions of Law 61 of 1987 and 27 of 1993 and Decree 2400 of 1968, 528 of 1976, 538 of 1984 and 964 of 1986.

culture that mid 1995<sup>8</sup> until today has tried to reward merit (because of the choice of the winner of the contest) and objective selection criteria when choosing the future servants.

Under this, the legislator has tried to strive and has been worried about updating the legal development of the constitutional mandates of the Constitution of 1991, relying, of the interpretations on the subject which has made the Honourable Court Constitutional, and the administration has not been submitted to another open tender option, providing merit to their vacancies.

A substantial difference from previous models is that the discretion of the selection has been completely alienated from the appointing authority and this competition has been passed to a new entity created for this sole purpose. The National Civil Service Commission, which manages the competitive selection processes of most of the country's states.

To this regard, we mean that there are some entities in which competition continues to manage competitions under the tutelage of the appointing authority, and though these may be few compared to those who have given this power to the National Commission Civil Service, the truth is that much of the country's public servants coalesce in their personal boxes.

Other differences with previous models are advertising selection processes, the transparency with which they are developed, implementation and use of new technologies, technical judgment when building the tests, and other matters related to the observed procedures and instruments.

However, the greatest difficulty is character budgetary constraints, and the continuing work of the legislature for trying to dismantle the existing system, which has caused delays in the established timelines, and countless changes of legislation, which have fortunately been declared unconstitutional by the Constitutional Court which had to consider changes clearly for the purposes and principles of the constitution of 1991.

---

<sup>8</sup> Colombia Honourable Constitutional Court, Decision No. T-286 of July 4, 1995 Ref: Process T - 61923 Magistrate Dr. Jorge Arango Mejia and Judgment No. T-372, August 24, 1995 Ref: Record T - 69815 Magistrate Dr. Alejandro Martinez Caballero.



For this reason, it is not unreasonable to point out that the definition, scope and development of the constitutional mandate of Article 125, is certainly a logical consequence of the work that the Constitutional Court had been made to conceptualize time on it, and not that in its capacity as the Ruler derivative has regulated constituent, hence we coin the expression:

*“Meritocracy exists in Colombia thanks to the Honourable Court and Constitutional Court's what it wanted.”*

Actually it is evident that this expression is the recognition of the tireless activity through case-law which has had this Honourable Court on Constitutional institutions admonishes general State administration and the legislature to respect the constitutional mandate of Article 125 even if it is necessary to remove or adjust old practices law in a certain way.

On this latter case, the legislation, setting one way or another, has been the same Constitutional Court which has established guidelines and basic or fundamental principles that must be adopted in any legislation, developing Article 125, to determine the scope and meaning of the same, in order to ensure consistent harmonization with the text of the Constitution of 1991, and the elements that sustain it in building the rule of law in Colombia.

It is patently obvious that without the role of the Constitutional Court had the mandate of Article 125 would top dead letter because the legislator would have indifferent on the subject (as it was during most of the twentieth century) or have legislated to the best knowledge and belief for individually desirable shift, as in the case of those extraordinary additions administrative career, and in the processing or approval on more than one occasion amendatory Bills, Laws and Legislative acts of the Constitution to allow incorporation into the administrative career of their own clientele without regard to their own merits, and in the middle of this mess administration would have collaborated following the same course that has been historically used, performing processes which formally select goals but really quite wide margins of discretion or at least manageable.

As a proof of this, the profuse and repeated existing case law had just to be reviewed, to observe how recurrently and in both cases how are taken up discussions on the same topics, namely (appointment of who came first, advertising contests, grounds for exclusion, test content, etc...) becoming apparent inability of the administration and the legislature to learn from their mistakes or reluctance to change or transform an administrative culture appropriate for the interests of the nominator by a more transparent, equitable and consistently articulated constitutional mandate and rule of law model.

However, the entire Constitutional Court had the responsibility for the implementation of meritocracy (despite the laudable work in this particular) we have been advocated to submit their interpretations that although in principle are the most consistent, not without some conflict scenarios which posed some administrative paradoxes.

Such is the case of compatibility between the current civil service system and the methodological application of competitive selection processes open merit, that there are two diametrically opposed realities but inevitably complementary.

In this regard, the difficulty found in the development of this research to articulate, congenial and compatible coherently within the civil service system in Colombia, the need to address the lack of historical selecting servers State by way of competitive examination, so that it can close the virtuous circle of professionalization of the bureaucracy and legitimize the work of public servants.

This is given because the methodology defined by the Honourable Constitutional Court (the open public competition of merit), applied as a rule without exception to all jobs in the state, and subsequently collected by the legislature in the various legal provisions that deal matter, is a transformation of the system of public employment organization in the country by way of assimilation methodologies which own selection systems that render meaningless Anglo one of the main tenets of the career system, ensuring the promotion, to subdue the servers concerned by rise within boxes administration staff to compete again for jobs that are in categories, degrees or higher levels.

So our administration has racked up a winding path that forces it to leave behind their old patronage practices and discretionary management that could be given to the appointment of the overall employment in the state and especially those belonging to the civil service system , but this work has not been easy as the effective implementation of the constitutional mandate continues to cause constant troubles, hence the repeated attempts to reform the constitution and legislation by some political parties and organizations that are threatened to remain in their dominance, hegemony in power and even its very existence.

Therefore, the application of merit selection as objective criteria, is without any doubt, a constant confrontation with the evil, dark, fetid vicious cycle that nourishes and nurtures a culture based on the remuneration policy of favours (*those obtained in the elections electoral or political alienation in the development of legislative activity in order to "get ahead" or adopt certain measures*) and sympathy (*through the nomination of the children, family, friends and favourite of a ruling class that plays appropriating itself of public employment*) using as currency trading and blatant rampant among other things, the office or employment in the general administration of the State.

However, despite the controversy, we have taken steps that could have been bigger or we could have advanced at a faster pace, the fact is that the implementation of meritocracy has only been possible in recent years, within a context of subordination to the jurisprudence of the Constitutional Court with regards to the scope of the 1991 Constitution which has set a horizon of legislative and regulatory developments as the only mechanism for reconciling some political interests hardly compatible with the model rule of law that seeks to build and strengthen the country.

However, despite this situation, indeed surprising, as in Colombia theoretical reflection on the concrete and specific subject of public employment, absent, not only missing the classic studies on the subject, there are no technical reports, working papers or statistical series with enough property to collect essential aspects from which companies undertake to describe its evolution, the current scene or even the prospects and future trends.

An alternative response to this lack of history, is undoubtedly the choice or preference of the legal analysis above any other, something that is evident in the lack of bibliographic references on the subject, which seems to run with the legal definition of public employment, the enunciation of the elements that make up and sometimes with the evolution and transformation of those items and the definition itself.

Thus there is a lack of official documents and technical reports or government agencies that reflect and expose the public employment issue from a different perspective to the legal or traditional statement of general economic aggregates, and therefore hardly can be expected to be built from academia detailed investigations or reports which are developed, monographs or articles about it, when there is clearly a source capable of supplying information for certain, reliable and accurate quantitative data related to public employment.

But perhaps the biggest problem is the lack of management with which these issues are carried either by the omission in the discharge of their duties by the institutions responsible for the consolidation and updating of information systems relating to public employment, or while the technical and managerial manifest inability of the same when trying to remedy that deficiency with recurrent allusion to the usual budget constraint.

For this reason, it is not entirely unreasonable to consider that the lack of information systems in public employment in Colombia is a factor that seriously affects a management and personnel administration with the exact number of public servants belonging to it, which negatively influences policy on human resource planning in the country and that hinders or prevents the correct application of the existing regulatory framework.

Similarly, in light of this scenario, administrative management principles such as transparency and probity face a reality in which the qualification and remuneration systems are not entirely homogeneous, since a fundamental change in relation to the nature of employment, the career system or the type of entity with direct consequences for compensation schemes in the public sector.

This reality makes the organization and administration of public employment is a truly complex task, since the current management model constantly face a deep void in the normal course of daily activities (as in the case of information systems), and therefore those who are responsible for coordinating public policy in this country, are trying to deal with the needs of everyday life at the expense of the Herculean task of rectifying once and for all structural deficiencies of the system.

One consequence is definitely the low mobility of public servants (even within the same entity) and virtually impossible to change roles or change to another state agency.

Another observable consequence has been the misrepresentation of the career system of a technical system of human resource management at the service of the state for protection and retention mechanism in public employment, especially in terms of coordination, planning and structuring of general policies in areas such as:

- i. Entry and promotion on merit,
- ii. Planning training programs, education and training,
- iii. The development of orientation programs work to retirement, or
- iv. The equalization or levelling compensation schemes and existing wage payment.

In this context, the relative calm surprise with which these issues are and how little relevance or the role of the trade unions of public servants unionization (perhaps more concerned with claiming year after year increased wages in participating proactively in building a coherent model of personnel management as an alternative to professional).

Thus, under these conditions:

- i. The state of the art in the field of statistics relating to public employment,
- ii. The emerging field of management in human resource management at the service of the State,
- iii. The lack of harmonious collaboration between entities, and.
- iv. The uncertainty regarding the responsibility for settling once and for all shortcomings.

No wonder the difficulties found anyone interested in quantitative analysis in the field or just interested in meeting key figures, and therefore, this research could not be the exception, one can only wonder why:

How consistently implement meritocracy in personnel management system in which information on public employment, or what is the same, the information on which any activity is sustained, it is scattered, or at least outdated?

Various aspects of importance can be highlighted as a result of this research paper, many of them perhaps rather obvious and obscure and ambiguous, and even as controversial as reasonable; but then enumerating some of the issues still to do as reflection after this description of the implementation of meritocracy in Colombia.

First, in Colombia the state organization is carried out under the formal assumption of a bureaucratic organization, however, intrinsic aspects such as organizational form that articulate relations between the Administration and Policy Officials, denote Pre existence practices - type bureaucratic patronage.

Now, as if this were not enough, the State has sought to incorporate some tools to this bureaucratic organization proposed by the New Public Management, as putative mechanism to counteract the existence of these practices and patronage, however, the resistance has been so hard that the implementation of such strategies even today must continue surpassing obstacles and setbacks, which in any event, determine the efficiency of the administration.

A second major conclusion has to do with the characterization of the system of public service in Colombia, which from the beginning was marked by a French heritage, but over recent years has clearly been influenced by the imposition of some policies, by the U.S. government.

Thus, even if our public system is recognized as a closed system or career, the truth is that there is a strong trend towards a model of employment, since the techniques used to structure our system are similar to those used in cases of open or employment.

A first example is the definition of the concept of public employment and identifying its content, something that transcends when the mode is detailed job description in the specific manuals of tasks and responsibilities, showing a tendency toward differentiation and individualization of administration jobs, rather than grouping them into potential functional categories or bodies in accordance with the techniques used by countries with a clear tradition of public service.

A second example is the implementation of the merit principle objective evaluation criterion for entry into the public service, through the art of the competition, in this case, it is much more in line with the need to link the jobs individually analyzed.

This in particular, especially in the area of the competitions to all management jobs, effectively eliminates the possibility of a career in the State, and that if you want to move up within the hierarchical structure of charges will be necessary in any increasingly case subjected to a new contest.

For this reason, our workforce management system, but recognizing himself as a civil regime, currently maintains a trend towards labor flexibility towards fewer differences with the general labor regime, and in this way in the medium term to the transformation of this by an open or employment, in the style of classic schemes Civil Service.

Today, we live in a hybrid that combines a measure of stability in employment and submission to a special relationship of submission, characteristic of public service model, with the structuring of public employment from the

detailed definition of same, and the extensive application and general principle of merit as a criterion for entry and promotion.

A third major conclusion is on the side of civil service schemes, in which the term of general arrangements seem to denote the exception, as there are many other special regimes and specific applied even fewer entities, comprising an equal number or more employees.

In this sense, the inclusion of specific schemes of career development within the framework of action of the National Civil Service Commission is clearly a significant advance in the field, allowing the harmonization of tools and management techniques of public employment and personnel management system.

However, special schemes career, seem to set to islands outside the administration, where the concrete implementation of the constitutional mandates and respect for the fundamental rights of equality of opportunity or free access seem to succumb to the principle of administrative autonomy and financial, or in the best case, waiting to meet the regulation of these contents by the legislature.

Finally, one of the more difficult issues that must be addressed for the construction of this investigation, was the availability of sources of quantitative information concerning the consolidation of statistics on public employment and administrative career referring especially to the economic costs and description data because of education, type of appointment, employment type, nature of the charges, number of jobs, etc. However, this fact surely can be remedied by implementing the project SIGEP in the Administrative Department of Public Service, so that it addresses the concerns raised hereby.







## **CAPITULO 1**

### **INTRODUCCIÓN**

**1.1 EL Planteamiento general**, Breve contextualización del caso objeto de la investigación. **1.2 La Meritocracia y la Burocracia**, Planteamiento acerca de la meritocracia como mecanismo de legitimidad del aparato burocrático y como conquista del Estado de Derecho. **1.3 La Meritocracia y el Empleo Público**, Contextualización del estado del arte en materia de disponibilidad de información estadística relativa al empleo público y de la dificultad de implementar un sistema de mérito cuando no se puede cuantificar los aspectos más importantes del empleo público. **1.4 La Meritocracia y los Sistemas de Carrera**, Presentación de la meritocracia como elemento esencial para la consolidación de la carrera administrativa, los principios de autonomía y las regulaciones especiales. **1.5 Las Cuestiones Metodológicas**, Enunciación de los aspectos metodológicos.



## 1 INTRODUCCIÓN

### 1.1 El planteamiento General.

Con la consagración del principio del mérito en el artículo 125<sup>9</sup> de la Constitución Política de Colombia de 1991 como criterio único y exclusivo de selección de los servidores públicos del Estado, el constituyente primario quiso responder a la carencia histórica de la administración pública colombiana de seleccionar a sus servidores a través de mecanismos difícilmente compatibles con un modelo de Estado de Derecho, en el que principios como la equidad y la igualdad de oportunidades deberían prevalecer por encima de cualquier otro tipo de consideración a la hora de escoger a aquellos ciudadanos que integraran los cuadros de personal de las instituciones y entidades del Estado.

Del mismo modo, la enunciación en la carta política del mandato del artículo 125, constituye a su vez una declaración de intenciones en la que sobresale un interés preciso y expícito por dotar de la máxima transparencia, probidad e

---

<sup>9</sup> Ver, Colombia, Constitución Política de 1991, artículo 125, que en su tenor literal señala:

“Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley.

*Todos los servidores públicos serán designados por concurso público de méritos*, salvo aquellos respecto de quienes la Constitución o la ley establezca un mecanismo de designación especial. De esta disposición quedan exceptuados los ministros, los viceministros, los jefes de departamento administrativo, los secretarios de despachos departamentales y municipales y los gerentes o directores de las entidades descentralizadas de todo orden.

*El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes.*

El retiro se hará: por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo; por violación del régimen disciplinario y por las demás causales previstas en la Constitución o la ley.

En ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo de carrera, su ascenso o remoción.

PARÁGRAFO 1º. Los períodos establecidos en la Constitución Política o en la ley para cargos de elección tienen el carácter de institucionales. Quienes sean designados o elegidos para ocupar tales cargos, en reemplazo por falta absoluta de su titular, lo harán por el resto del período para el cual este fue elegido.

PARÁGRAFO 2o. La desvinculación de un cargo, no remueve la inhabilidad del funcionario para postularse como candidato a cualquier cargo cuya elección se realice durante el período para el cual fue elegido o nombrado.

Nadie podrá ejercer funciones en más de una corporación o cargo público, ni en una corporación y un cargo, si los respectivos períodos coinciden, así fuere parcialmente. La renuncia a alguno de ellos no elimina la inhabilidad.”

imparcialidad los aspectos relacionados con la selección y vinculación de las personas a la administración, por la vía de la enajenación en la administración general del Estado de todas aquellas prácticas que eventualmente pudiesen restringir la imparcialidad de los servidores públicos y que históricamente se han erigido en factores negativos para temáticas como la consolidación del sistema de carrera.

Ahora bien, además de que con carácter general se enunciasen los propósitos de compaginar el mecanismo de selección de los servidores públicos con el modelo de Estado de Derecho y de dotar a dichos mecanismos de transparencia, probidad e imparcialidad, el artículo 125 de la norma superior, admitiría al menos otras dos lecturas importantes:

Es el caso de, en primer lugar, la escueta diferenciación del núcleo político de la administración (Ministros, Viceministros, Directores de Departamento, etc....) de aquel que en principio y como regla general debe ser personal de carrera, y en segundo lugar, del sistema que ha de utilizarse para seleccionar a los servidores de carrera, a saber, el concurso público de méritos.

En este contexto, han sido numerosos los esfuerzos que en materia legislativa, administrativa y jurisdiccional han efectuado las diversas instituciones del Estado con el objetivo de dar cumplimiento a lo estipulado en el precitado artículo de la carta política, ya que además de incorporar dentro del bloque de constitucionalidad los principales acuerdos alcanzados en el seno de las organizaciones internacionales respecto de los mecanismos de selección en la administración pública, como es el caso de la Carta Iberoamericana de la Función Pública (entre otros instrumentos), también se ha avanzado en la senda de la regulación y la definición del concepto de mérito.

No obstante, a pesar de la loable y profusa actividad de reflexión sobre los tópicos relativos a la aplicación del mérito, y del juicio con que dichos elementos han querido ser llevados a la práctica, lo cierto es que la realidad resulta ser

notoriamente distante de los postulados teóricos que la inspiran, máxime cuando constantemente se llevan a debate público aspectos como:

- i). La oportunidad de la realización de los procesos de selección basados en el mérito,
- ii). El coste económico de los mismos,
- iii). La rigurosidad de las pruebas efectuadas, el contenido temático y la transparencia con que estas se desarrollan,
- iv). La existencia de mecanismos de vigilancia tanto para el desarrollo de los procesos de selección, como para la verificación y validación de la documentación aportada por los participantes, y finalmente
- v). La constante actividad legislativa para desarrollar e incluso reformar el mandato constitucional.

En realidad la lista de aspectos a tener en cuenta a la hora de hablar de la meritocracia y de su aplicación en la administración general del Estado colombiano, es extensa. Sin embargo, el hecho de que este mecanismo empiece a incorporarse dentro de la cultura administrativa e institucional, es sin duda alguna una innegable ganancia, al menos en el sentido teleológico, ya que a partir de su introducción en la cotidianidad de las autoridades nominadoras, las expectativas de perfeccionamiento, desarrollo y mejoría deberían aumentar con el paso del tiempo de manera gradual y sostenida.

Esta es una visión un tanto conformista y si se quiere utópica en lo que se refiere a la implementación de la meritocracia en Colombia; más aún si tomamos en consideración que la historia administrativa en la materia es francamente nefasta, ya que, como resultado de la revisión de los acontecimientos más relevantes en cuanto a la selección de los servidores del Estado durante los siglos XIX y XX, se puede afirmar que la administración pública colombiana puede ser comprendida como un espacio o escenario al servicio de los intereses particulares de los partidos políticos y los intereses individuales de los políticos de turno, lo que a todas luces

constituye una tergiversación del deber ser o del propósito fundamental que sustenta la existencia del aparato administrativo del Estado, a saber, el servicio a los ciudadanos y la subordinación al interés colectivo.

Por esta razón, la incorporación dentro del articulado de la norma superior del criterio de mérito, es por una parte, una conquista para la construcción y fortalecimiento del Estado de derecho en Colombia, y por otra, una respuesta a las incansables e inagotables demandas de la academia y la sociedad con respecto al mérito como aspecto esencial para la consolidación de la carrera administrativa en el país.

Ahora bien, si la actividad legislativa, administrativa y jurisdiccional relativa a la aplicación del mérito como criterio de selección de los servidores vinculados al Estado ha sido recurrente desde la expedición de la carta política de 1991, también resulta necesario advertir que en muchos casos dicha actividad ha estado condicionada por una “*peculiar*” o “*particular*” forma de entender el alcance, sentido y propósito del mandato constitucional. Toda vez que ha sido la propia administración e incluso el mismo legislador, quienes en numerosas ocasiones han saltado a la palestra pública a la hora de aplicar el mandato constitucional, básicamente por intentar disfrazar a su acomodo las viejas prácticas de selección y vinculación del personal.

Por lo tanto se considera perfectamente válido y admisible, cuestionarse sobre el mecanismo de selección que históricamente ha sido utilizado para ingresar al desempeño de empleos públicos en Colombia e incluso, indagar sobre la transparencia y probidad en las estrategias utilizadas para la inscripción de los servidores en el registro público de carrera administrativa; ya que según algunos datos recogidos en el informe de la Misión Currie, para el año 1952 en Colombia:

*“... de los 50.000 empleados gubernamentales existentes en la época, menos de 1.500 pertenecían a la carrera administrativa y un reducido número de los mismos había ingresado a ella por concurso de méritos”*  
(Mendoza, 1986:55).



En este orden de ideas, la administración y en especial las autoridades nominadoras, obligatoriamente han tenido que emprender un viaje sin retorno hacia la despolitización de los nombramientos en las entidades del Estado (situación difícilmente compatible con la cultura política del país) y para ello el margen de discrecionalidad en la elección del candidato de preferencia o de predilección ha tenido que ser eliminado (al menos de manera formal) de los procesos de selección, a través de un cambio en el ordenamiento jurídico aplicable, para ser reemplazada por la elección del candidato mejor evaluado durante el desarrollo de las pruebas que integran el proceso de selección.

Así por ejemplo, la cultura administrativa e institucional del país referida a la implementación de la meritocracia, estuvo inicialmente basada en un modelo en el que a la administración le bastaba con evaluar a una terna de candidatos para escoger de entre ellos el que mejor se ajustase al cargo convocado (lo que no implicaba necesariamente ser el mejor evaluado), y en donde el sistema de evaluación, la metodología utilizada e incluso el contenido de los instrumentos y herramientas aplicadas tales como entrevistas y pruebas, estaban a discreción de la propia entidad (en el entendido de que era ella quien mejor conocía sus necesidades particulares y por lo tanto era quien mejor podría establecer los instrumentos con los cuales seleccionar a sus potenciales servidores).

Esta forma de selección, aunque en principio basada en un proceso objetivo de evaluación, en razón de las pruebas aplicadas, dejaba un margen de decisión bastante amplio para la autoridad nominadora, no solo por la difusión o publicidad efectiva sobre la existencia de un proceso de selección de personal, o por la elección de los candidatos a evaluar, sino también por la injerencia que eventualmente pudiese tener sobre el resultado de las pruebas, la manera en que estas habrían de aplicarse o sobre el resultado definitivo de la evaluación y la nominación del candidato que habría de ser seleccionado.

Esta metodología estuvo presente en la administración durante buena parte del siglo XX, en especial desde la finalización del “*Frente Nacional*”<sup>10</sup> y se extendió hasta comienzos de la década de los años 90’s; como dato relevante cabe señalar que es incluso hoy por hoy en la segunda década de este siglo, una de las formas más comunes a la hora de seleccionar a aquellas personas que desempeñarán de manera provisional los empleos en el Estado.

Sobra advertir que todos estos procesos se desarrollaban bajo la connivencia de la entidad encargada de señalar las directrices en materia de administración de personal en el Estado, a saber, los para entonces Departamento Administrativo del Servicio Civil y Consejo Superior del Servicio Civil.

Sin embargo, aunque muchas cosas pudiesen haber sido cambiadas para hacerlas más compatibles con el modelo de Estado de Derecho, lo cierto es que estamos haciendo referencia a un época en la que dicha metodología de provisión del empleo público, era la única salida a una carencia legal originada por la ausencia de un desarrollo procedimental del alcance y el sentido del concepto del mérito aplicado a los procesos de selección de personal.

Tampoco debemos olvidar el contexto espacio – temporal de dicho momento, ya que las décadas de los 50’s y 60’s son especialmente recordadas en Colombia por la generalización de la violencia partidista, la aparición de los primeros movimientos campesinos y otra serie de acontecimientos sociales, políticos y económicos que desembocaron en la creación de una “Junta Militar” de gobierno, como única salida a la finalización de más de 130 años de confrontación violenta entre los dos principales partidos políticos del país.

---

<sup>10</sup> Acuerdo alcanzado por los dos principales partidos políticos del país (Liberal y Conservador) a partir del 7 de agosto de 1958 y hasta 1974, como medida para la finalización de las históricas confrontaciones en la disputa del poder; y que consistió en el alternancia en la jefatura del Estado durante cuatro periodos presidenciales (dos para cada partido) y en el reparto milimétrico de la administración, de manera tal que se garantizase que siempre existiese un 50% de representación de militantes de cada partido en el conjunto de la administración general del Estado.

Del mismo modo, los fundamentos para aplicarla se encontraban contenidos en los Decretos 2400<sup>11</sup> y 3074<sup>12</sup> de 1968 y el Título noveno del Decreto 1950 de 1973<sup>13</sup>, y por lo tanto la responsabilidad por aspectos como la transparencia, probidad y objetividad de los procesos llevados a cabo no era de la administración, puesto que ésta solamente estaba dando cumplimiento a las disposiciones legales vigentes.

En realidad el asunto debía zanjarse con un desarrollo legal y reglamentario que pudiese incorporar en el ordenamiento jurídico del Estado, mecanismos de selección capaces de garantizar a los ciudadanos el derecho a participar en los asuntos públicos en igualdad de oportunidades y en condiciones generales de equidad.

De igual forma la administración del Estado no podía valerse de todos los elementos y herramientas tecnológicas con que se cuenta en la actualidad y por ello aunque quisiesen hacerse las cosas de otra manera, las limitaciones presupuestales

---

<sup>11</sup> Ver, Colombia, Presidente de la Republica, Decreto 2400 del 19 de Septiembre de 1968 *“Por el cual se modifican las normas que regulan la administración del personal civil y se dictan otras disposiciones”*, Diario Oficial No. 32.625, del 18 de Octubre de 1968. Este Decreto regula la administración del personal civil que presta sus servicios en los empleos de la Rama Ejecutiva del Poder Público y señala entre otros aspectos las condiciones para el ejercicio del empleo público, el ingreso, las formas de provisión del empleo público, los deberes, derechos y prohibiciones, las situaciones administrativas, el retiro y los organismos para la administración de personal.

<sup>12</sup> Ver, Colombia, Presidente de la Republica y Departamento Administrativo del Servicio Civil, Decreto 3074 del 17 de Diciembre de 1968 *“Por el cual se modifica y adiciona el Decreto número 2400 de 1968”*, Diario Oficial No. 32.686, del 16 de Enero de 1969. Modificatorio del Decreto 2400 de 1968, en especial respecto de la definición de empleo público, la reserva del gobierno nacional de modificar la naturaleza del empleo público en lo que se refiere al carácter del mismo, es decir podría modificar el carácter de libre nombramiento y remoción o de carrera administrativa de determinados empleos, cuando así lo aconsejen las conveniencias de la Administración.

De la misma forma, señaló expresamente que la selección para el ingreso a la carrera administrativa o la promoción dentro de ella se efectuarán siempre mediante oposición o concurso, para lo cual los aspirantes acreditarían sus méritos y conocimientos mediante exámenes o con la comprobación de sus títulos y experiencia de conformidad con las disposiciones legales vigentes.

No obstante, precisamente mediante este Decreto, se dio paso a una *“amnistía”* o inscripción extraordinaria en el registro público de carrera administrativa a las personas que se hallaban en ejercicio de empleos públicos nacionales de carrera en la fecha de expedición del mismo, y para las cuales no se había aplicado el procedimiento de selección por concurso, otorgándoles el derecho, a solicitar y obtener su inscripción en la carrera administrativa.

<sup>13</sup> Ver, Colombia, Presidente de la Republica y Departamento Administrativo del Servicio Civil, Decreto 1950 del 24 de Septiembre de 1973 *“Por el cual se reglamentan los Decretos - Leyes 2400 y 3074 de 1968 y otras normas sobre administración del personal civil”*, Diario Oficial No. 33.962, del 5 de Noviembre de 1973.

o la misma dimensión y magnitud de las alternativas, constituían sin lugar a dudas el mayor obstáculo a la hora de intentar cambiar el estado de las cosas o la realidad en la que se encontraban inmersas.

No obstante, con la expedición de la Constitución Política de 1991, se hizo necesario reevaluar muchos de los aspectos que formaban parte de la cultura administrativa del Estado, y entre ellos, el de la selección de personal.

Por esta razón se introdujeron cambios en la legislación vigente y se modificó la estructura de algunas de las entidades del Estado, razón por la cual se avanza hacia un segundo modelo de selección un poco más elaborado, que vino a ser aplicado posteriormente, por el conjunto de las entidades del Estado entre los años 1992 y 1995, y que se diferenciaba del anterior básicamente porque a pesar de que se seguía otorgando a cada entidad la competencia para adelantar sus propios procesos de selección, se le obligaba a aplicar determinados instrumentos de evaluación, tal es el caso de herramientas como la entrevista y la prueba de conocimientos.

No obstante, en poco habían cambiado las cosas, puesto que las autoridades nominadoras seguían manteniendo un alto nivel de discrecionalidad en relación con los contenidos de las pruebas y la valoración de las mismas, aspecto que hacía fácilmente manejable la selección de los candidatos de preferencia.

Del mismo modo, la legislación no obligaba a la autoridad nominadora a seleccionar al candidato mejor evaluado, sino que por el contrario esta escogía a aquel que de entre la lista de elegibles le parecía se ajustaba mejor a las necesidades del servicio, con lo cual, teníamos un mecanismo de selección que no necesariamente premiaba el esfuerzo o el mérito del ganador.

Finalmente, ante la incoherencia que suponían estos mecanismos de selección, aunado a la sistemática tradición histórica del gobierno nacional de realizar incorporaciones extraordinarias a manera de amnistías<sup>14</sup> a la carrera

---

<sup>14</sup> Las ordenadas por las disposiciones contenidas en las Leyes 61 de 1987 y 27 de 1993 y los Decretos 2400 de 1968, 528 de 1976, 538 de 1984 y 964 de 1986.

administrativa de los servidores que ocupaban los empleos de manera provisional o transitoria, sin ser sometidos a concurso público alguno (en detrimento del derecho de acceso a la función pública de los demás ciudadanos) y de la curiosa versatilidad con la que el legislador desarrollaba lo concerniente a la selección por la vía del mérito.

El clamor de la academia y de la sociedad vino a ser escuchado por la Honorable Corte Constitucional, quien actuando como salvaguarda de la carta política de 1991 ha sido quien por vía jurisprudencial a través una profusa actividad de expedición de sendas sentencias de protección a los derechos fundamentales de los ciudadanos y la garantía para el ejercicio y goce de los mismos, ha tratado de enmendar el actuar de la administración y el legislador en materia de la definición y reglamentación de los mecanismos de acceso al servicio civil.

Como consecuencia de la actuación de la Honorable Corte Constitucional en ejercicio del control de constitucionalidad y de revisión de Tutela, en la actualidad vivimos un tercer momento en la cultura administrativa del país (al menos en lo que a selección de los servidores se refiere) que desde mediados del año 1995<sup>15</sup> hasta nuestros días ha tratado de premiar el mérito (en razón de la elección del ganador del concurso) como criterio objetivo de selección a la hora de escoger a los futuros servidores del Estado.

En virtud de lo anterior, el legislador se ha visto abocado a esforzarse e incluso preocuparse por la actualización del desarrollo legal de los mandatos constitucionales de la carta política de 1991, valiéndose para ello, de las interpretaciones que sobre el particular ha realizado la Honorable Corte Constitucional, y a la administración no le ha quedado otra opción que someter a concurso público y abierto de méritos la provisión de sus empleos vacantes.

---

<sup>15</sup> Ver, Colombia Honorable Corte Constitucional, Sentencia No. T-286 de 4 de Julio de 1995 Ref.: Proceso T – 61923 Magistrado Ponente Dr. Jorge Arango Mejía y Sentencia No. T-372 de 24 de Agosto de 1995 Ref.: Expediente T – 69815 Magistrado Ponente Dr. Alejandro Martínez Caballero.

Una diferencia sustancial con los modelos anteriores, es que la discrecionalidad de la selección ha sido enajenada por completo de la autoridad nominadora y esta competencia le ha sido entregada a una nueva entidad creada con este único propósito La Comisión Nacional del Servicio Civil, encargada de gestionar los procesos de selección por concurso de la mayor parte de las entidades del país.

Al decir la mayor parte, nos referimos a que existen algunas entidades en las que la competencia de gestionar los concursos sigue bajo la tutela de la autoridad nominadora, y aunque pueden ser pocas en comparación con aquellas que han otorgado esta competencia a la Comisión Nacional del Servicio Civil, lo cierto es que aglutinan en sus cuadros de personal a una buena parte de los servidores públicos del país.

Otras diferencias, con los modelos anteriores son la publicidad de los procesos de selección, la transparencia con que los mismos se desarrollan, la aplicación y uso de nuevas tecnologías, el juicio técnico a la hora de la construcción de la pruebas, entre otros aspectos relativos a los procedimientos e instrumentos observados.

No obstante, la mayor dificultad viene dada por las limitaciones de carácter presupuestal, y la constante labor del legislador por intentar desmontar el sistema existente, lo que ha ocasionado retrasos en los cronogramas establecidos, e innumerables cambios de rumbo de la legislación, que afortunadamente han sido declarados inconstitucionales por la Honorable Corte Constitucional al considerar que los cambios introducidos contrarían claramente los postulados y propósitos de la carta política de 1991.

Por esta razón, no es descabellado señalar que la definición, alcance y desarrollo del mandato constitucional del artículo 125, es sin duda alguna una consecuencia lógica de la labor que la Honorable Corte Constitucional ha realizado al momento de conceptuar sobre el mismo, y no lo que el Legislador en su calidad de constituyente derivado ha regulado; de ahí que podamos acuñar la expresión:

*“la meritocracia en Colombia existe gracias a la Honorable Corte Constitucional y es lo que la Corte ha querido que sea”.*

En realidad lo que trata de evidenciarse con esta expresión es el reconocimiento a la incansable actividad que por vía jurisprudencial ha tenido la Honorable Corte Constitucional en materia de conminar a las entidades de la administración general del Estado y al Legislador a respetar el mandato constitucional del artículo 125 aun cuando para ello sea necesario suprimir viejas prácticas o ajustar la legislación en determinado sentido.

Respecto de este último caso particular, el de ajustar la legislación en un sentido u otro, ha sido la misma Corte Constitucional la que ha establecido los lineamientos y principios básicos o fundamentales que han de recogerse en cualquier legislación que desarrolle el artículo 125 además, claro está, de determinar el alcance y sentido de los mismos, con el objetivo de garantizar una armonización coherente con el texto de la carta política de 1991, y los elementos que le sirven de sustento en la construcción del Estado de Derecho en Colombia.

Es a todas luces evidente que sin el papel de la Honorable Corte Constitucional, el mandato del artículo 125 superior habría quedado en letra muerta, ya que el Legislador se habría mostrado indiferente en la materia (como lo estuvo durante la mayor parte del siglo XX) o habría legislado según su leal saber y entender a favor de las conveniencias particulares de turno, como en el caso de las mencionadas incorporaciones extraordinarias en la carrera administrativa, y en el trámite o aprobación en más de una ocasión de proyectos de Ley, Leyes y Actos legislativos modificatorios de la Constitución para permitir la incorporación en la carrera administrativa de su propia clientela sin miramiento de sus propios méritos; y en medio de esta maraña la administración habría colaborado siguiendo por los mismos derroteros que históricamente ha utilizado, la realización de procesos de selección formalmente objetivos pero realmente con márgenes de discreción bastante amplios o en todo caso manejables.

Como muestra de lo anterior, basta con revisar la profusa y reiterada jurisprudencia existente, para observar como de manera recurrente y en uno y otro caso se retoman las discusiones sobre los mismos tópicos, a saber, (nombramiento de quien obtuvo el primer puesto, publicidad de los concursos, causales de exclusión, contenido de las pruebas, etc....) haciendo evidente la incapacidad de la administración y del legislador por aprender de sus propios errores o de la renuencia a cambiar o transformar una cultura administrativa conveniente para los intereses del nominador por otra más transparente, equitativa y coherentemente articulada con el mandato constitucional y el modelo de Estado de Derecho.

No obstante, al descargar en la Honorable Corte Constitucional toda la responsabilidad en materia de la implementación de la meritocracia (a pesar de la laudable labor en este particular) nos hemos visto abocados a someternos a sus interpretaciones que aunque en principio son las más coherentes, no dejan de tener ciertos escenarios de conflicto que plantean algunas paradojas administrativas.

Tal es el caso de la compatibilidad existente entre el sistema de carrera administrativa actual y la aplicación metodológica de los procesos de selección por concurso abierto de méritos, dos realidades diametralmente opuestas pero ineludiblemente complementarias.

Al respecto baste con enunciar por ahora, la dificultad que se ha encontrado en el desarrollo de la presente investigación por articular, congeniar y compatibilizar coherentemente dentro del sistema de carrera administrativa en Colombia, la necesidad de suplir la carencia histórica de seleccionar a los servidores del Estado por la vía del concurso de méritos, de manera tal que con ello pueda cerrarse el círculo virtuoso de profesionalización del aparato burocrático y legitimar la labor de los servidores públicos.

Lo anterior viene dado porque la metodología definida por la Honorable Corte Constitucional (el concurso público y abierto de méritos), aplicado sin excepción como regla general a todos los empleos del Estado, y recogida posteriormente por el legislador en las diferentes disposiciones legales que versan sobre la materia, supone una transformación del sistema de organización del empleo



público en el país por la vía de la asimilación de metodologías de selección propias de los sistemas anglosajones que vacían de contenido uno de los principales postulados del sistema de carrera, la garantía del ascenso, al someter a los servidores interesados por ascender dentro de los cuadros de personal de la administración a concursar nuevamente por empleos que se encuentren en categorías, grados o niveles más altos.

Así pues nuestra administración ha trasegado por un sinuoso camino que le obliga a dejar atrás sus viejas prácticas clientelares y a despojarse del manejo discrecional que podía darse a los nombramientos de los empleos en la administración general del Estado y en especial aquellos pertenecientes al sistema de carrera administrativa; sin embargo esta labor no ha sido fácil ya que la aplicación efectiva del mandato constitucional sigue suscitando constantes sinsabores, de ahí los repetidos intentos de reforma de la constitución y la legislación por parte de algunos partidos y organizaciones políticas que ven amenazada la permanencia en su posición dominante, la hegemonía en el poder e incluso su propia existencia.

Por lo tanto, la aplicación del mérito como criterio objetivo de selección, supone sin duda alguna, una confrontación constante con ese maligno, fétido y oscuro círculo vicioso que nutre y alimenta una cultura política basada en la retribución de favores (*los obtenidos en los comicios electorales o en la alienación política en el desarrollo de la actividad legislativa con el objeto de “sacar adelante” o aprobar determinadas medidas*) y simpatías (*a través de la nominación de los hijos, familiares, allegados y favoritos de una clase dirigente que se reproduce a si misma adueñándose del empleo público*) utilizando como moneda de cambio el comercio rampante y descarado de entre otras cosas, los cargos o empleos en la administración general del Estado.

No obstante, a pesar de la controversia, hemos dado algunos pasos y por más que los mismos pudiesen haber sido más grandes o que hubiésemos podido avanzar a un ritmo mayor, lo cierto es que la implementación de la meritocracia solo ha sido posible en los últimos años, dentro de un escenario de subordinación a

la jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional respecto del alcance de la Constitución Política de 1991 que ha trazado un horizonte de evolución legislativa y normativa como único mecanismo de conciliación de unos interés políticos difícilmente compatibles con el modelo de Estado de Derecho que se trata de construir y consolidar en el país.

## 1.2 La Meritocracia y la Burocracia

Desde la formulación del clásico estudio de Weber sobre la burocracia (Weber, 1985) y la posterior configuración del paradigma burocrático, difícilmente hemos podido concebir una forma diferente de organización para el cumplimiento de los fines y cometidos del Estado, ya que aunque existen numerosos esfuerzos académicos por reformular este paradigma, lo cierto es, que en la actualidad el modelo burocrático con independencia de su adaptación institucional o su articulación jurídico – política/administrativa sigue siendo una realidad ineludible, constatable e identificable.

Pensemos por un momento ¿Cuál sería el arquetipo de organización burocrática?, la respuesta seguramente se diluiría entre los dedos de las manos, porque con cierta dificultad podríamos encontrar un modelo de aplicación que pudiese tomarse como ejemplo. Es más, aquellos que eventualmente aceptaríamos como referentes, son en sí mismos, modelos susceptibles de ser mejorados en uno o varios aspectos.

Por esta razón, la única certeza respecto del modelo burocrático en sí mismo, es aquella que nos obliga a remitirnos de manera constante al postulado teórico de Weber, en un proceso cíclico y continuo de constante reflexión e interpretación tanto del sentido como del propósito de la burocracia, lo que nos conduce de manera innegable a aceptar sin más que la inmovilidad dogmática es sinónimo de imperfección y que el ritmo cambiante de las circunstancias y del entorno, demanda al menos en principio, un esfuerzo de adaptación de los modelos existentes.

No en vano, las discusiones contemporáneas más relevantes respecto del paradigma burocrático, formuladas desde la Nueva Gestión Pública (Christensen, 2001) que se presenta a sí misma como una corriente puramente técnica y eminentemente neutral (Narbondo y Ramos, 2003; Pierre, 2009) y neo burocráticas o neo Weberianas (Evans, 1996; Pollit & Bouckaert, 2000; Olsen 2006), se han caracterizado precisamente por su inquietud en la reformulación de la burocracia y en la forma como esta ha de adaptarse a las necesidades del mundo moderno.

En este orden de ideas, en un intento por catalogar el sentido de los principales estudios teóricos de estas corrientes académicas que buscan reformular el paradigma burocrático, puede señalarse la preocupación por al menos dos cuestiones principales, por una parte la legitimidad del aparato burocrático y por otra, la forma como se interpretan los conceptos de eficiencia y eficacia.

En lo que respecta a la discusión sobre el concepto de legitimidad, es importante recordar que cuando Max Weber formuló su famoso estudio, otorgó a la burocracia un carácter formal basado en un concepto de legitimidad racional, dicha legitimidad radicaba en la subordinación de la organización al cumplimiento de unas reglas formales preestablecidas, aspecto que era por una parte, congruente con los postulados del Estado de Derecho y el principio de legalidad y que por otra, garantizaba la predictibilidad de la actuación de esta nueva forma de organización.

Desde esta perspectiva, la burocracia no era solo un instrumento del que se valía el Estado para la gestión de los asuntos a su cargo, también era una garantía de que dicha actuación estaría siempre ceñida al cumplimiento de la Ley y a la observación de los procedimientos, lo que en última instancia constituiría una garantía en la igualdad de trato para los ciudadanos, bajo el supuesto de que en la actividad ejercida por la burocracia no habría cabida para efectuar valoraciones subjetivas que determinasen el acceso o la calidad de los servicios ofrecidos, sino simplemente una actividad estatal lineal y homogénea perfectamente reconocible y predecible (Prats, 2005, p.101)

No obstante, infortunadamente existen diferencias entre el postulado teórico y la manera como posteriormente éste ha sido llevado a la práctica; diferencias que en ocasiones impiden predecir la actividad estatal o que son en sí mismas condicionantes para el acceso o la calidad con que se prestan determinados servicios, y que se hacen más evidentes cuando la organización burocrática debe atender a una inmensa variedad de demandas sociales ante las que constantemente ve desbordada su capacidad de respuesta, como consecuencia, entre otras razones, del mantenimiento de un esquema tradicional de homogenizar, tipificar o catalogar su accionar a través de innumerables procedimientos, labor que resulta cada vez más contradictoria y que supone la

sumisión del cumplimiento de los objetivos del Estado a la observación de las reglas formales de actuación.

Este esquema tradicional basado en la subordinación de la actuación de la organización burocrática al cumplimiento de procedimientos formales pre establecidos (*en el entendido de que únicamente le está dado hacer lo que la legislación le permite hacer*) para desde allí intentar encuadrar las demandas sociales dentro de un marco lógico de acción, previamente contemplado en uno o más procedimientos (*en el entendido de que una vez se le otorga la responsabilidad frente a un tema en concreto, también se le indica la forma en que dicho tema debe ser resuelto*), es precisamente un modelo de aplicación del pensamiento burocrático (*con el que se trata de llevar a la práctica las consideraciones teóricas acerca de la actuación de la burocracia*) que irónicamente plantea un reto constante a la capacidad del Estado de resolver y atender oportunamente las demandas de sus ciudadanos.

Esta ironía, implícita en el esquema tradicional de subordinar el cumplimiento de los objetivos a la observación de las reglas formales de actuación, como presupuesto de una legitimidad racional congruente con el principio de legalidad, nos remite a la segunda gran preocupación de las escuelas reformadoras del paradigma burocrático, la necesidad de incorporar en la gestión de los asuntos a cargo del Estado, mecanismos de evaluación y valoración de los conceptos de eficiencia y eficacia.

Es de anotar que la reflexión teleológica que diferencia la administración pública de la administración privada impide trasladar sin más, entre una y otra, los criterios que se utilizan como baremo para medir estos conceptos, y dado que para la organización burocrática del Estado no existe un interés por la ganancia o la acumulación (en sentido utilitarista) y que en ella no se piensa en términos de producto sino en términos de servicio; la orientación de los conceptos de eficiencia y eficacia será preferiblemente aquella que nos conduzca a evaluar la labor del Estado en un marco de legalidad y transparencia.

Por lo tanto, la aplicación de estos conceptos (eficiencia y eficacia), no puede resumirse simplemente a la equiparación de las organizaciones estatales con la empresa privada, por el contrario, el objetivo de los mismos debe ser, al menos en

principio, el de responder a la necesidad contemporánea de generar una administración pública más abierta y transparente, y por lo tanto su aplicación en las organizaciones públicas debería conducirnos hacia una revalorización del espíritu de lo público frente a lo privado a través de por ejemplo la adopción de nuevos marcos valorativos en los que se evalúe la labor del Estado desde el punto de vista del cumplimiento de la ley y el respeto por los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Ahora bien, más allá de la variada gama de recomendaciones concretas que puedan formularse en lo atinente a la eficacia y eficiencia en la gestión de los asuntos estatales<sup>16</sup> en las organizaciones públicas, algunas propuestas específicas, sugieren abordar esta cuestión a través de:

- a) un marco normativo capaz de contrarrestar la racionalidad exclusivamente económica, y
- b) la observación de consideraciones no sólo teóricas sino políticas en materia de organización de las estructuras estatales en las que se incluya el análisis de contextos específicos en el marco de cada administración pública singularmente comprendida (Olsen, 2006; Lynn, 2008).

De manera tal que lo que se sugiere es acometer un esfuerzo por fortalecer y reformar las organizaciones públicas (cambiando el papel de organizaciones prestadoras por el de organizaciones reguladoras, o bien, transformando la ejecución central del presupuesto por presupuestos participados en los que la ciudadanía puede elegir como y en que se gastan el dinero las organizaciones públicas, mejorando de esta forma la asignación de los recursos), por oposición a la tendencia recurrente de los últimos años que entiende que una mejor gestión de los asuntos estatales es sinónimo de la liquidación o privatización de determinadas instituciones y servicios (como alternativa para la reducción de los elevados costes de funcionamiento que

---

<sup>16</sup> Para mayor información respecto de este tema en concreto, consultar el informe “*Perspectiva Europea para la organización burocrática del Espacio Administrativo Europeo*” (OCDE, 1999).

suponen determinados servicios bajo un escueto análisis de racionalidad presupuestaria).

Así las cosas, en la actualidad nos encontramos ante un escenario en el que por una parte, la legitimidad racional de las organizaciones burocráticas subordina el cumplimiento de los objetivos a la observación de las reglas formales de actuación, y por otra, la valoración de dicha actividad se efectúa a través de conceptos como la eficiencia y la eficacia (en ocasiones traspuestos sin más desde la empresa privada sobre la base de una racionalidad exclusivamente económica) en los que han de incluirse marcos valorativos capaces de contextualizar la singularidad y especificidad de cada organización burocrática.

De allí que se haga cada vez más necesario reivindicar la importancia de algunas de las propuestas de Weber como requisito sine qua non para la consolidación de una burocracia eficaz y efectiva (más que eficiente en términos económicos) en términos de:

- i). Observación del principio de legalidad,
- ii). Prestación de servicios como garantía de acceso y cobertura para determinados segmentos de población, y
- iii). Respeto por los derechos fundamentales de los ciudadanos en el marco de un Estado de Derecho.

Tal es el caso, de la aplicación del mérito como criterio objetivo de selección para el reclutamiento de los servidores del Estado, máxime si tomamos en consideración que estudios comparados demuestran estadísticamente cómo la implementación de esta característica institucional del modelo burocrático, influye positivamente cuando se evalúan aspectos como la eficacia del Estado, la autonomía de la burocracia y la predictibilidad de la actuación estatal (Rauch & Evans, 1999; Lapuente, 2009), toda vez que permite garantizar algunos de los supuestos básicos del Estado de Derecho y la Democracia como por ejemplo la igualdad ante la ley (en el sentido de garantizar la igualdad de oportunidades), seguridad jurídica (en tanto existe

una certeza respecto de la forma en que se desarrolla la actividad del Estado) y el control sobre las acciones estatales.

Del mismo modo, reconocer y enfatizar en la importancia del acceso por mérito, es también una forma de apostar por la construcción de cuadros de personal profesionales en las organizaciones burocráticas, bajo el supuesto de que la consolidación de una burocracia profesional es uno de los mecanismos más idóneos para garantizar que el Estado pueda desarrollar eficazmente sus funciones (Evans, 1996; Geddes, 1994).

De esta forma, la aplicación de la meritocracia se convierte en un factor de éxito para cualquier organización burocrática, en primer lugar porque el reclutamiento de los más capaces enajena cualquier tipo de valoración subjetiva sobre el papel del servidor público a partir de la aceptación y reconocimiento de su capacidad y cualificación por parte de la ciudadanía en general; en segundo lugar porque con cuadros de personal más y mejor capacitados resulta factible orientar con mayor precisión los procedimientos con los que se atienden las demandas sociales y finalmente porque el reclutamiento por mérito es garantía de imparcialidad en el desarrollo de la actividad estatal.

No obstante, ante la diversificación de las demandas sociales, la profesionalización y capacitación de los servidores ya no viene dada exclusivamente por el conocimiento en determinadas materias jurídicas o de una esfera específica de actividad, por el contrario el reto actual consiste en articular coherentemente dicho conocimiento con la formación de algunas habilidades que lo capaciten para desempeñarse en áreas multidisciplinarias así como para interactuar cooperativamente con la ciudadanía; de allí que sea necesario hacer de la meritocracia un instrumento capaz de consolidar la organización burocrática y de garantizar una congruencia entre el cumplimiento de los objetivos del Estado y la capacidad de gestión y respuesta de sus agentes.

### **1.3 La Meritocracia y el Empleo Público**



Sorprende en verdad que en Colombia la reflexión teórica sobre la temática concreta y específica del empleo público, brille por su ausencia, puesto que, no es solo que falten los estudios clásicos sobre la materia, es que tampoco se encuentran informes técnicos, documentos de trabajo o series estadísticas que recojan con suficiente propiedad aquellos aspectos esenciales a partir de los cuales emprender empresas para describir su evolución, el panorama actual o incluso las perspectivas y tendencias futuras.

Una respuesta alternativa a esta carencia histórica, es sin duda la predilección o preferencia del análisis jurídico por encima de cualquier otro, algo que es constatable en la escasa referencia bibliográfica sobre el tema, que parece agotarse con la definición jurídica del concepto de empleo público, la enunciación de los elementos que le integran y en ocasiones con la evolución y transformación de dichos elementos o de la definición en sí misma.

De esta forma se echan en falta los documentos e informes técnicos oficiales o de agencias del gobierno que reflejen y expongan el tema del empleo público desde una óptica diferente a la jurídica o de la tradicional enunciación de los agregados económicos generales, y por ende, difícilmente puede esperarse que desde la academia se construyan investigaciones detalladas o que se elaboren informes, monografías o artículos al respecto, cuando claramente no existe una fuente de información capaz de suministrar con certeza, fiabilidad y precisión los datos cuantitativos relacionados con el empleo público.

Pero quizá el problema más grave sea la escasa gestión con la que se llevan estos asuntos, bien por la omisión en el cumplimiento de sus funciones por parte de las instituciones encargadas de la consolidación y actualización de los sistemas de información relativos al empleo público, o bien por la manifiesta incapacidad técnica y gerencial de las mismas a la hora de intentar subsanar dicha carencia con la alusión recurrente a la consabida limitación presupuestal.

En particular, la responsabilidad final recae en entidades como el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), máximo responsable

en materia de empleo público en el país<sup>17</sup> (aun cuando solo para la rama ejecutiva del poder público) que se limitó a publicar en el año 2007 un informe de caracterización del empleo público, en el que se agotó el tema con la mera presentación de datos descriptivos sobre género, edad y sector administrativo sin que se incluyesen cifras relativas a la naturaleza de los empleos, el tipo de nombramiento o la modalidad de vinculación.

Tampoco se incluyeron datos que permitiesen determinar la edad media de los servidores públicos, la edad promedio con la que se ingresa y se sale de la administración, el promedio de antigüedad de los servidores públicos o el número de años en un mismo empleo o de permanencia en el servicio público incluso de las causales más comunes para dejar el servicio público, así como de las formaciones profesionales o técnicas más comunes, y por si fuera poco el número total y exacto de servidores públicos del país.

Ahora, ni que decir de series estadísticas que requieren de una mayor complejidad para su construcción como por ejemplo la cuantificación de las situaciones administrativas (licencia, embarazo, incapacidad médica, permisos,

---

<sup>17</sup> De conformidad con lo establecido en la legislación Colombiana, en especial las Leyes 19 de 1958 y 489 de 1998 y los Decretos 3057 de 1968, 2169 y 2170 de 1992, 1444 de 1999, 1677 de 2000, 188 de 2004, 264 de 2007 y 3715 de 2010; Corresponde al Departamento Administrativo de la Función Pública, formular las políticas generales de Administración Pública, en especial en materias relacionadas con Empleo Público (...), entre las que se destacan entre otras, las siguientes:

- a) Formular, promover y evaluar las políticas de empleo público en la Rama Ejecutiva del Poder Público de los órdenes nacional y territorial, dentro del marco de la Constitución y la ley, en lo referente a: Planificación del Empleo, Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales, Gestión del Desarrollo, Gestión del Empleo, Gestión del Desempeño, Organización del Empleo, Sistemas de Clasificación y Nomenclatura y Administración de Salarios y Prestaciones Sociales.
- b) Asesorar técnicamente a las unidades de personal de las diferentes entidades y organismos del orden nacional y territorial de la Administración Pública, en el cumplimiento de las políticas de empleo público adoptadas por el Gobierno Nacional.
- c) Establecer y promover las políticas generales de adiestramiento, formación y perfeccionamiento del recurso humano al servicio del Estado en la Rama Ejecutiva del Poder Público.
- d) Diseñar, dirigir e implementar el Sistema Único de Información de Personal, SUIP, para el seguimiento y análisis de la organización administrativa del Estado y de la situación y gestión del recurso humano al servicio de la Administración Pública.
- e) Formular, coordinar, promover y evaluar de acuerdo con el Presidente de la República, las políticas de organización administrativa, nomenclatura y salarios de las entidades de la Rama Ejecutiva del Poder Público del orden nacional y territorial.
- f) Asesorar a los municipios de menos 100.000 habitantes en la organización y gestión en materia de empleo público.

etc....).el comparativo salarial entre los distintos niveles, la enunciación de los regímenes especiales de pensión/jubilación asociados, la descripción de los ingresos de un servidor público (generales y especiales por tipo de empleo o régimen).

En definitiva una escueta e inacabada fuente de información, excusada en parte por la dimensión de dicha labor, aunque si no es allí donde se encuentran estos datos, ¿dónde deberían ubicarse o quien debería encargarse de consolidarlos? y por otra, por la naturaleza de algunas entidades que no están obligadas a reportar esta información.

Por su parte, otras entidades de la administración general del Estado colombiano con funciones conferidas por la constitución y la ley, y que en virtud de las mismas podrían haber colaborado desde el ámbito de su actividad para subsanar esta carencia (datos estadísticos relativos al empleo público), siguen hasta la fecha manteniéndose al margen del tema o en su defecto administrando por su parte (por separado en cada entidad) sus propias bases de datos.

Algunas de estas entidades son:

El Departamento Administrativo Nacional de Estadística<sup>18</sup> (DANE), quien en su preocupación por el mercado laboral en general, ha olvidado u omitido la aplicación de instrumentos de medición y recolección de datos estratégicos que permitan desarrollar o en su defecto consolidar los datos relativos al mercado laboral en el sector público, en el entendido de que ésta es una información

---

<sup>18</sup> De conformidad con lo establecido en la Legislación colombiana, en especial los Decretos 2118 de 1992, 1151 y 1444 de 2000 y 262 de 2004, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, tiene como objetivos garantizar la producción, disponibilidad y calidad de la información estadística estratégica, entre las que se destacan las siguientes:

- a) Diseñar, planificar, dirigir y ejecutar las operaciones estadísticas que requiera el país para la planeación y toma de decisiones por parte del Gobierno Nacional y de los entes territoriales.
- b) Definir y producir la información estadística estratégica que deba generarse a nivel nacional, sectorial y territorial, para apoyar la planeación y toma de decisiones por parte de las entidades estatales.
- c) Difundir los resultados de las investigaciones que haga el Departamento en cumplimiento de sus funciones, de acuerdo con las normas de la reserva estadística.

estratégica para el Estado a la hora de tomar decisiones en materia de gestión de recursos humanos o reforma de la administración.

La Comisión Nacional del Servicio Civil<sup>19</sup> (CNSC) quien en su labor de administración y vigilancia de los mecanismos de provisión del empleo público, resguardo de los registros de inscripción en carrera administrativa y evaluación del desempeño, puede o podría proporcionar datos relacionados con el número de servidores seleccionados mediante los procesos de selección adelantados, los evaluados en su desempeño y su calificación media y el número de servidores con derechos de carrera además de su distribución porcentual por niveles y grados.

No obstante, cuando en el desarrollo de la presente investigación dicha entidad fue consultada para recabar la información relativa a sus funciones, el sentido de la respuesta obtenida se limitaba a enunciar de manera general algunas cifras agregadas (Ver anexo 1).

---

<sup>19</sup> De conformidad con lo establecido en la Legislación Colombiana, en especial la Ley 909 de 2004 y el Decreto 3232 de 2004, la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC) es la responsable de la administración y vigilancia de las carreras, excepto de las carreras especiales, y un órgano de garantía y protección del sistema de mérito en el empleo público en los términos establecidos en la ley actuando de acuerdo con los principios de objetividad, independencia e imparcialidad; entre sus funciones se destacan las siguientes:

- a) Establecer de acuerdo con la ley y los reglamentos, los lineamientos generales con que se desarrollarán los procesos de selección para la provisión de los empleos de carrera administrativa de las entidades a las cuales se aplica la ley 909 de 2004;
- b) Acreditar a las entidades para la realización de procesos de selección de conformidad con lo dispuesto en el reglamento y establecer las tarifas para contratar los concursos, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 30 de la ley 909 de 2004;
- c) Elaborar las convocatorias a concurso para el desempeño de empleos públicos de carrera, de acuerdo con los términos y condiciones que establezcan la ley 909 de 2004 y el reglamento;
- d) Administrar, organizar y actualizar el registro público de empleados inscritos en carrera administrativa y expedir las certificaciones correspondientes;
- e) Elaborar y difundir estudios sobre aspectos generales o específicos de la gestión del empleo público en lo relacionado con el ingreso, el desarrollo de las carreras y la evaluación del desempeño;
- f) Presentar un informe ante el Congreso de la República dentro de los diez (10) primeros días de cada legislatura, o cuando este lo solicite, sobre sus actividades y el estado del empleo público, en relación con la aplicación efectiva del principio de mérito en los distintos niveles de la Administración Pública bajo su competencia.

El Departamento Administrativo de Planeación Nacional<sup>20</sup> (DNP); quien en su papel de máxima autoridad en materia de coordinación y diseño de políticas públicas en el país podría haber planeado, apoyado, coordinado e incluso liderado la construcción de diferentes estudios, planes, programas y/o proyectos que permitiesen comprender la complejidad del sector público abarcando la mayor cantidad de elementos y variables de análisis posibles, de manera tal que a partir de ellos existiese un soporte o base conceptual sobre el cual evaluar los resultados de la política pública de empleo público en el país.

No obstante, su papel en materia de empleo público comienza y finaliza con la organización de alguno que otro seminario sobre la materia, (con enfoques netamente de análisis económico – jurídico) principalmente rescatando la tendencia reformista de la administración en pro de la eficiencia del gasto público a partir de la visión que sobre el particular mantienen algunas agencia multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo.

Finalmente existen algunas referencias académicas o de opinión, aunque muy escasas, en el marco de acción de la revista “Política Pública Hoy” publicación editada por dicho departamento y en la que se recogen de alguna manera las impresiones sobre determinados asuntos de interés nacional.

---

<sup>20</sup> De conformidad con lo establecido en la Legislación colombiana, en especial en las Leyes 23 de 1931, 19 de 1958, 76 de 1985 y 1286 de 2009 y en los Decretos 1363 de 2000, 1660 de 2002, 177, 195, 621, 1830, 3286 y 3620 de 2004, 414, 2010, 2245, 2500 y 4355 de 2005, 28 de 2008, 791, 2148, 2623 y 3517 de 2009, 4170 y 4972 de 2011, y 1832 de 2012, El Departamento Nacional de Planeación (DNP) tiene como objetivos fundamentales, entre otros, la coordinación y diseño de políticas públicas y del presupuesto de los recursos de inversión, la preparación, el seguimiento de la ejecución y la evaluación de resultados de las políticas, planes, programas y proyectos del sector público, así como proponer los estudios, planes, programas, y proyectos para avanzar en el desarrollo económico, social, institucional y ambiental, entre sus funciones principales se resaltan las siguientes:

- a) Coordinar y acompañar la formulación, preparación y seguimiento de políticas, planes, programas y proyectos con énfasis en convergencia regional, ordenamiento territorial y articulación entre niveles de gobierno y fuentes de recursos en los territorios.
- b) Diseñar y organizar los sistemas de evaluación de resultados de la administración pública, y difundir los resultados de las evaluaciones tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión.
- c) Promover la realización de actividades tendientes a fortalecer los procesos de planificación y gestión pública territorial que contribuyan a la articulación entre los diferentes niveles de gobierno y el desarrollo local y regional.

Del mismo modo, las propias aseguradoras de fondos de pensiones de naturaleza pública, tales como la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), la Administradora Colombiana de Pensiones (COLPENSIONES) así como las Cajas y Fondos de previsión Social que administran algunos regímenes especiales de pensión siguen manteniendo la reserva de sus bases de datos, a pesar de que son en sí mismas una fuente de información potencialmente atractiva, dado que a partir de los datos contenidos en sus archivos de gestión y administración es plausible determinar cuántos de sus afiliados pertenecen al sector público, el ingreso base de cotización de los mismos, los diferentes régimen de pensión existentes, y claro está las edades y los años de servicio / cotización promedio de sus jubilados.

No en vano, la historia relativa a la administración de la información en dichas entidades ha sido completamente nefasta, ya que muchas de ellas se han creado como consecuencia de un proceso constante de reforma y reorganización de la política pública en materia de pensiones en el país a fin de contrarrestar los innumerables casos de corrupción y desangre presupuestal al interior de las mismas.

Finalmente, el propio Ministerio de Hacienda y Crédito Público<sup>21</sup>, quien en el marco de acción de las funciones relacionadas con la consolidación y proyección del presupuesto público del país, en principio debería ser capaz de establecer con

---

<sup>21</sup> De conformidad con lo establecido en la Legislación colombiana, en especial en las Leyes 489 de 1998 y 790 de 2002 y los Decretos 2112 de 1992, 546 de 1993, 2358 de 1996, 1133 y 1668 de 1999, 771, 2191 y 2708 de 2001, 1115, 1491, 1689, 1691, 1693, 1715, 1718 y 2044 de 2002, 246 y 3688 de 2004, 4109 y 4646 de 2006 y 4712 de 2008, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público tiene como objetivos fundamentales, entre otros, el de definir, formular y ejecutar la política económica del país, de los planes generales, de los programas y proyectos relacionados con ésta, así como la preparación de las leyes, la preparación de los decretos y la regulación, en materia presupuestal, entre sus funciones principales, cabe resaltar las siguientes:

- a) Preparar, para ser sometidos a consideración del Congreso de la República, los proyectos de ley del Presupuesto General de la Nación
- b) Dirigir la preparación, modificación y seguimiento del Presupuesto General de la Nación, del presupuesto de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, de las Sociedades de Economía Mixta asimiladas a éstas, en las condiciones establecidas en la ley.
- c) Asesorar y asistir a las entidades territoriales en materia de administración pública, especialmente en los temas de eficiencia administrativa y fiscal.

precisión y detalle el porcentaje y monto económico que se destina para cubrir los gastos de personal del Estado (salarios, pensiones, beneficios, capacitación, etc.)

No obstante, la obtención de una información detallada sobre el particular parece estar fuera del alcance de las manos de cualquier mortal, dado que las cuentas o esquemas presupuestales utilizados para consolidar dicha información solo incluyen dentro del rubro de gastos de funcionamiento un acápite muy amplio general relativo a los gastos de personal.

Por esta razón no es del todo descabellado considerar que la falta de sistemas de información en materia de empleo público en Colombia, es un factor que afecta seriamente a un modelo de gestión y administración de personal que desconoce el número exacto de servidores públicos que pertenecen a él, lo que influye de manera negativa sobre la política de planificación de recursos humanos en el país y que dificulta e incluso impide la correcta aplicación del marco normativo existente.

Del mismo modo, a luz de este escenario, principios de gestión administrativa como la transparencia y probidad se enfrentan a una realidad en la que los sistemas de calificación y remuneración no son del todo homogéneos, toda vez que cambian de manera fundamental en relación con la naturaleza del empleo, el régimen de carrera o el tipo de entidad, repercutiendo directamente sobre los esquemas de compensación en el sector público.

Esto hace que la realidad en materia de organización y administración del empleo público sea una labor verdaderamente compleja, puesto que el modelo de gestión actual se enfrenta constantemente a vacíos profundos en el normal desarrollo de las actividades cotidianas (como el caso de los sistemas de información), y por tanto quienes se encargan de coordinar esta política pública en el país, se ven abocados a tratar de sortear las necesidades del día a día en detrimento de la hercúlea tarea de subsanar de una vez por todas las carencias estructurales del sistema.

Una de las consecuencias es sin duda la escasa movilidad de los servidores públicos (aun dentro de la misma entidad) y que resulte casi imposible el cambio de funciones o el cambio a otra entidad del Estado.

Otra consecuencia constatable, ha sido la tergiversación del sistema de carrera de un sistema técnico de administración del recurso humano al servicio del Estado por un mecanismo de protección y permanencia en el empleo público, especialmente en cuanto a la coordinación, planeación y estructuración de políticas generales en materias como:

- i). El ingreso y ascenso por mérito,
- ii). La planificación de los programas de formación, capacitación y entrenamiento,
- iii). El desarrollo de los programas de orientación al retiro laboral, o
- iv). La equiparación o nivelación de los esquemas de compensación y retribución salarial existentes.

En este contexto, sorprende la relativa calma con la que se llevan estos asuntos, y como no, la poca relevancia o protagonismo de las organizaciones sindicales que agremian a los servidores públicos (quizá más preocupadas por reivindicar año tras año el aumento de los salarios que en participar proactivamente en la construcción de un modelo coherente de gestión de personal como alternativa de profesionalización).

Así pues, en estas condiciones:

- i). El estado del arte en materia de información estadística relativa al empleo público,
- ii). La incipiente gestión en materia de administración del recurso humano al servicio del Estado,



- iii). La falta de colaboración armónica entre entidades, y como no
- iv). La incertidumbre respecto de la responsabilidad por zanjar de una vez por todas las carencias existentes.

No es de extrañar las dificultades con las que se encuentra cualquier persona interesada en realizar análisis cuantitativos en la materia o incluso tan solo interesada en conocer las principales cifras, y por lo tanto, esta investigación no podía ser la excepción, por ello solo cabe preguntarse por:

¿Cómo implementar coherentemente la meritocracia en un sistema de gestión de personal en el que la información sobre el empleo público, o lo que es lo mismo, la información sobre la que se sustenta cualquier actividad, se encuentra dispersa, o al menos desactualizada?

#### **1.4 La Meritocracia y la Carrera Administrativa.**

Una de las preocupaciones contemporáneas de mayor relevancia en la gestión del talento humano en el sector público, está ligada a la efectividad del sistema de administración de personal; en relación con el funcionamiento del aparato burocrático, el manejo transparente y probo de los asuntos a cargo del Estado y el reconocimiento y respeto de derechos y garantías a los ciudadanos; como supuestos básicos de consolidación institucional y democrática.

Sin lugar a dudas, los antecedentes teóricos relacionados con esta problemática, podrían remontarse al momento mismo en el que aparece el Estado Moderno. No obstante, en aras de definir el sentido y alcance de la discusión, es necesario referirnos especialmente al análisis de tres aspectos característicos en concreto:

En primer lugar, la construcción del Estado de Derecho que significó una ruptura con los sistemas patrimonialistas del Medievo, limitando el poder del gobernante a partir de la subordinación al interés general y a la Ley.

En segundo lugar, y no por ello menos importante, la formación y existencia de cuerpos funcionariales organizados bajo el principio de legitimidad racional – legal de la burocracia, sobre la base de la aplicación práctica de dos grandes modelos o sistemas para organizar la gestión y administración del recurso humano al servicio del Estado (concebidos a partir del desarrollo y evolución teórica del modelo burocrático), el sistema de empleo y el sistema de carrera.

Y finalmente, la aparición de una nueva interpretación doctrinal dentro del derecho fundamental de la igualdad, en relación con la garantía a todos los ciudadanos del acceso en condiciones generales de equidad y de igualdad de oportunidades al desempeño de funciones y cargos públicos, sobre la base del mérito como criterio objetivo de selección.

Ahora bien, como segundo apartado, resulta prudente advertir que las metodologías, mecanismos y herramientas utilizadas en materia de gestión y administración del talento humano al servicio del Estado, han puesto en evidencia que

las realidades institucionales, culturales, económicas y políticas propias de cada región o país, están estrechamente relacionadas con la manera en que se manifiestan los procesos de consolidación y profesionalización de sus respectivos aparatos burocráticos.

Así por ejemplo, en el caso de América Latina, históricamente han prevalecido las prácticas patrimonialistas y clientelares en la administración de la organización burocrática, y aunque estas prácticas han sido erradicadas formalmente del ordenamiento jurídico, en la realidad se mantienen como característica común en la vida política de los diferentes países de la región (Ramírez, 2011, p2).

De allí que para algunos académicos, sea válido considerar que la crisis del Estado y de la sociedad latinoamericana, tenga en la burocracia una de sus causas generadoras y que para superar dicha crisis, sea necesario adoptar las diversas estrategias de modernización y reforma (planteadas desde la escuela de la nueva gestión pública), ya que consideran que con la implementación en el sector público de algunas prácticas propias del sector privado, podría mejorarse entre otros aspectos, la problemática de la ineficiencia (Barzelay, 1998, Bresser, 1997).

Sin embargo, y como contrapunto a las corrientes de reforma gerencial del Estado en América Latina, otro sector de la academia centra el debate en la transparencia y eficiencia de la burocracia, que se resume básicamente en la necesidad de consolidar el modelo de Estado de Derecho (sobre la base del respeto por los derechos fundamentales de los ciudadanos) a partir, entre otras medidas, de un modelo burocrático fundamentado en el mérito (en cuanto a selección de funcionarios) y en la calidad de los servicios a cargo del Estado (Fuentes, Güemes e Isaza, 2009).

En el caso Colombiano, en materia de administración y gestión del recurso humano en el sector público, existen algunos de los rasgos característicos de la mayor parte de las burocracias en América Latina, como por ejemplo, la utilización de prácticas patrimonialistas y clientelares para seleccionar a la mayor parte de los servidores públicos del país y a aquellos que actualmente se encuentran vinculados a la administración con carácter provisional.

Del mismo modo, en lo que se refiere al sistema de carrera administrativa como herramienta de gestión del personal a cargo del Estado, aunque en el país existe un precedente jurídico de 74 años contenido en la Ley 165 de 1938 (Ver Anexo 2), y que la mayor parte de los aspectos relativos a ella se encuentran regulados o reglamentados; su consolidación definitiva es un asunto pendiente, entre otros factores, por la escasa o nula aplicación de la meritocracia como mecanismo de selección.

Finalmente, y en relación con la corriente de reforma gerencial del Estado de la mayor parte de los países de la región, en Colombia, a comienzos de los años 90's se pensaba que la fórmula de renovación para mejorar la eficiencia del Estado, pasaba simplemente por privatizar determinados sectores y servicios (Seguridad Social, Banca, Administración portuaria, Ferrocarriles Nacionales, Minería, entre otros) y por reestructurar el aparato estatal (reduciendo el número de entidades del Estado o la planta de personal de estas).

Sin embargo, con el inicio del siglo XXI han quedado al descubierto las deficiencias en la operación de un modelo cuya única racionalidad se basa únicamente en la ética utilitarista, olvidando por completo el sentido del servicio público, en asuntos, como por ejemplo, el acceso a los servicios básicos de salud o a las prestaciones económicas de pensión.

De este modo, la manera como se han desarrollado los procesos de consolidación y profesionalización del aparato burocrático colombiano, han estado claramente influenciados por intereses asociados a la cultura política del país (en el sentido de pagar prebendas y favores con empleos de la administración) y a un devenir político – institucional de reparto milimétrico de la administración marcado por la necesidad constante de pacto y acuerdo entre los dos grandes partidos políticos, como única salida a la violencia partidista.

De otra parte, y como tercer escenario de reflexión respecto de la efectividad del sistema de administración de personal en el sector público, resulta conveniente indicar que el contenido, sentido y alcance de las reformas político-administrativas llevadas a cabo para el fortalecimiento de la actividad estatal en Colombia, tuvieron como planteamiento central la reducción del gasto público y el control del déficit

fiscal, a partir de, entre otras medidas, el recorte o reducción de unos costes de personal catalogados como excesivos.

La implementación de dichas medidas, devino como ya se ha mencionado, en sentido general, en un proceso de reforma de la estructura orgánica del Estado, y en sentido particular, en la reducción de las plantas de personal de las entidades públicas.

Sin embargo, sea esta la oportunidad para expresar las reservas existentes sobre la manera como se llevaron a cabo estas reformas, o al menos aquellas que en sentido particular, tuvieron lugar al interior de cada entidad del Estado, en razón de, tal y como se mencionase anteriormente, la inexistencia de un sistema de información que permitiese cuantificar el número total de empleos del país y por ende su respectiva correspondencia salarial y prestacional.

Con seguridad, resultaría muy probable determinar el número de empleos que fueron suprimidos de la administración, no tanto así, el ahorro generado por dicho proceso de reforma y reestructuración, ya que, paralelamente a la reducción del número de empleos, se empezó a originar un aumento gradual y sostenido de mecanismos de vinculación de personal a través de la figura de la prestación de servicios; así como el desarrollo de grandes procesos contractuales de licitación para entregar a consorcios o empresas privadas el desarrollo de determinadas funciones que antes estaban a cargo de la propia administración, tal es el caso, del registro de identificación e individualización de los colombianos.

De esta forma, aunque efectivamente los costes de personal pudieron haberse reducido, o al menos congelado en los últimos años, por otra vía el gasto público relacionado con la contratación de servicios, se ha incrementado; con lo cual, la justificación de reducción del gasto público, en este caso, presenta al menos un posible escenario para realizar reflexiones más profundas al respecto.

Así pues, en un contexto en el que la consolidación del aparato burocrático colombiano, ha estado condicionado, por una parte, por factores asociados a la cultura política del país y al acontecer político – institucional, y por otra parte, a la implementación de medidas de reducción del tamaño del Estado (instituciones y

personas) como estrategias de reducción del gasto público y control del déficit fiscal; la temática de la carrera administrativa ha pasado a un segundo plano, o al menos no se le ha dado la importancia y renombre apropiados para el logro de los objetivos de fortalecimiento institucional y democrático.

Por esta razón, la característica principal de los asuntos relacionados con la carrera administrativa, ha sido el manejo transitorio y circunstancial del que ha sido objeto, situación que puede evidenciarse por ejemplo, en la reciente reforma de la administración, en la que se crean nuevas entidades en las que paradójicamente las necesidades de personal se subsanan a través de mecanismos como la vinculación con carácter provisional de los servidores.

Una situación realmente distante del manejo probo y transparente que debería tener un asunto de esta magnitud, en el que como mínimo, tendría que haberse desarrollado un ejercicio de planeación o planificación de las necesidades de personal (número de empleos, perfiles ocupacionales, cargas de trabajo, compensación y retribuciones salariales, etc....) en el que en todo caso, se contemplase la puesta en marcha de los procesos de selección por concurso abierto de méritos.

Por otra parte, aunque la carrera administrativa hasta el presente, ha pretendido ser un sistema técnico de administración de personal debidamente desarrollado y reglamentado, su existencia desde el punto de vista formal, no ha sido óbice para que la gestión de esta temática haya sido transparente en el país (Calderón, 2004, p.76).

Y aunque desde el punto de vista teórico, nuestro modelo de función pública contemple la existencia de un sistema de carrera administrativa debidamente regulado, en la práctica ésta no opera (Younes, 1998, p.177), entre otras causas, por la intervención política, situación que es por una parte, uno de los factores que ostensiblemente ha impedido su implantación, y por otra, un obstáculo para todos los esfuerzos sobre el particular (Younes, 1998, p.162).

Por esta razón, la carrera administrativa en Colombia se ha distorsionado, hasta el punto de convertirse en un mecanismo para mantener en sus cargos a empleados deficientes e incompetentes, ya que de conformidad con lo señalado en un informe

presentado por la Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas efectuada por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se indicaba que:

- i). *La rigidez laboral del sector público ha ido en detrimento de la consolidación institucional. La defectuosa aplicación de la carrera administrativa ha creado inflexibilidades que estimulan la contratación por fuera de la planta. La calificación de la carrera no ha servido para despedir a los funcionarios ineficientes. Mucho menos para armonizar la planta con los propósitos institucionales* (Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas, 1997, p.26).
- ii). *Contrariando toda lógica administrativa, el Gobierno no cuenta con una política de contratación y de manejo de personal a su servicio. Tanto es así que la información sobre el número de funcionarios no es consistente y menos su remuneración* (Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas, 1997, p.112).
- iii). *La proliferación de regímenes especiales<sup>22</sup> ha ido en detrimento de la movilidad de los trabajadores dentro del sector público, imposibilitando la definición de políticas de carácter general. Los diferentes grupos de trabajadores (jueces, maestros, militares, empleados de impuestos, etc.) encuentran numerosos argumentos para defender la especificidad de su actividad y, por tanto, la pertinencia de su sistema especial* (Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas, 1997, p.148).

---

<sup>22</sup> Los regímenes especiales son sistemas de carrera contemplados en la Constitución o creados por el Legislador, como medida para garantizar la correcta y eficiente prestación del servicio en aquellas entidades en las que debido a la especificidad de sus funciones, se requiera dotarlas de un régimen de carrera administrativa diferente al ordinario.

- iv). *Durante la presente década, en el empleo público, se observan dos tendencias: de una parte, desde 1992 un estancamiento, resultado de procesos de reestructuración de algunas entidades públicas, cuyas disminuciones de planta no se reflejaron en reducciones del empleo global debido a la mayor contratación en los sectores de justicia y defensa. De otra, en forma simultánea, el Estado está pagando mejor a sus funcionarios con una tendencia a que el salario promedio del sector público se distancie del industrial, en claro contraste con la situación que se vivía en los setenta y comienzos de los ochenta, cuando el crecimiento de los salarios del sector público era menor al de otras categorías ocupacionales* (Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas, 1997, p.149).

No obstante, a pesar de ser este un panorama sombrío para la carrera administrativa, y de existir algunos aspectos inacabados como la equiparación del régimen salarial y la puesta en marcha de la meritocracia como mecanismo de selección e ingreso al sistema de carrera administrativa, es menester reconocer que en esta materia no todo son factores negativos.

Por ejemplo, el sistema de carrera administrativa, a pesar de ser una temática inacabada en la historia política, administrativa e institucional del país, ha sido relativamente importante en la transición hacia una gradual tecnificación del aparato administrativo del Estado, aunque no por ello se desconozca la existencia de algunas distorsiones como la intervención de la política, la proliferación de regímenes especiales o la inmovilidad de los funcionarios, entre otras.

Este es quizá, el argumento más razonable y congruente para explicar la existencia de algunos sectores de la administración, en los que existe un equipo de funcionarios relativamente bien cualificados para el desempeño de funciones que requieren de un alto grado de la responsabilidad, como el caso de las relacionadas con la Hacienda Pública o la administración de justicia.



Por lo tanto, en países como Colombia, la tarea no es superar una cultura burocrática inexistente y sustituirla por una cultura gerencial; por el contrario, de lo que se trata es de superar la conflictiva relación del binomio política–administración en el ámbito de la función pública, y reemplazarlo por un Estado Social de Derecho impulsado por una administración genuinamente burocrática (Prats, 1998, p.10).

En igual sentido, para el caso particular de la función pública y la consolidación del sistema de carrera administrativa, la preocupación por tecnificar el manejo de personal desde el punto de vista de la racionalidad burocrática sigue vigente (Cárdenas, 1994. P.18), por esta razón, hay que mantener cierta distancia respecto de las propuestas de reforma del sistema de función pública llegadas desde diferentes puntos del globo.

Puesto que, mientras en el caso de los países desarrollados el tema de la carrera administrativa está prácticamente superado, y por lo tanto, el sentido de las reformas se enfoca hacia la discusión por la flexibilización de las entidades estatales para dar mejores respuestas a las demandas de la comunidad, en el caso colombiano el reto es construir una racionalidad burocrática que permita superar definitivamente la discusión sobre la consolidación de la carrera administrativa.

Por ello, estas propuestas se encuentran relativamente distantes de la realidad administrativa e institucional colombiana, en la que aun hoy en día existe un desconocimiento tácito por la aplicación de las disposiciones legales que regulan el tema de la carrera administrativa, una dispersión y heterogeneidad en los regímenes de carrera, sumado a una resistencia por implementar y dar paso a los procesos de selección por concurso abierto de méritos, como único y exclusivo mecanismo de ingreso al servicio público, y en la que en aras de dotar de una mayor eficiencia a la organización burocrática del país, erróneamente se ha creído más importante impulsar reformas institucionales a partir de una racionalidad meramente económica, que desconocen y desvirtúan por completo el concepto de lo público.

## 1.5 Las Cuestiones Metodológicas

Si tomamos en cuenta que la institucionalización de la meritocracia es un dato observable en todas las economías de mercado exitosas, con independencia de la naturaleza autoritaria o democrática de unas y otras (Prats, 2000, p.58), el establecimiento en Colombia del postulado constitucional de mérito como único criterio de selección de los servidores del Estado, se constituye en una herramienta a través de la cual es factible garantizar la promoción e incluso la construcción de un modelo de desarrollo económico sostenible y sustentable.

Por esta razón, se considera plausible que la investigación aquí adelantada constituya un ejercicio académico de acercamiento descriptivo a la meritocracia como mecanismo de provisión del empleo público en Colombia, que se ha sustentado en la aplicación de las principales disposiciones legales de un ordenamiento jurídico que viene desarrollándose desde el año 1938 y hasta nuestros días (1938 – 2011).

La selección de este periodo temporal y la determinación del momento de inicio y finalización de la investigación, más allá de las consideraciones del azar o la discreción del investigador, vienen dadas como el resultado de la identificación de dos momentos históricos en los que resaltan dos factores específicos a saber:

Por una parte, es en el año 1938 durante el gobierno del para entonces presidente Dr. Eduardo Santos, cuando se expidió la Ley 165 de 1938 (Ver Anexo 2), la cual trató por primera vez el tema de la función pública en general.

No obstante resulta pertinente señalar y advertir que para la fecha ya existían algunos antecedentes normativos relevantes, tales como lo establecido en el artículo 62 de la Constitución de 1886, que limitaba la atribución nominadora del presidente de la República, de los gobernadores y de los alcaldes<sup>23</sup>; y el primer anteproyecto de carrera administrativa de 1902 (Puentes, 2004, p.64).

---

<sup>23</sup> Ver, Honorable Corte Constitucional, Sentencia de Constitucionalidad C – 195 de 21 de abril de 1994, Referencia Expediente D – 421, Magistrado ponente Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

Como dato históricamente relevante, en la exposición de motivos del proyecto de Ley en mención, el General Uribe Uribe afirmaba que:

*“La elección de los empleados, sea hecha por quien fuere y por el sistema que fuere, debe recaer en aquellos ciudadanos que tengan competencia para su puesto, es decir, carácter, habilidad técnica, experiencia, honradez, posición social, y buenos antecedentes, que los coloque en posibilidad de servir mejor que cualquier otro, el cargo que se trate. El gobierno que rehúse o arrebate el empleo a un ciudadano dotado de esas prendas y lo entregue a otro que carezca de ellas siempre será —llámese como se llamare— un detestable gobierno, porque de cualquier cosa podrá jactarse, menos de administrar rectamente los intereses del pueblo; y porque contraponer intereses especiales a los intereses públicos, de suerte que en el conflicto triunfen los primeros sobre los segundos, es volver contra el pueblo las funciones que él ha confiado y paga para que se le sirva [...] si los puestos públicos sólo son de unos pocos personajes o de un grupo habrá caciquismo, habrá oligarquía, todo menos democracia... Hay que fundar carrera: la diplomática, la consular, la judicial, la militar, la docente o del profesorado, y otras por el estilo, como único medio de estimular el estudio, la honradez y el celo y formar verdaderos servidores de la patria. Valen infinitamente más pocos empleados, idóneos y bien retribuidos, que muchos mediocres y mal pagados (Uribe, 1979, p.5)”.*

Sin duda alguna este proyecto reparaba en los principios básicos que habrían de tomarse en consideración para el establecimiento del sistema de carrera administrativa en Colombia, siendo un pilar fundamental la adopción del mérito como criterio de selección. No obstante, como muchos intentos posteriores, este proyecto no prosperó, debido entre otras razones a la difícil situación política que atravesaba el país en aquel momento.

Así pues, es la Ley 165 de 1938 el antecedente normativo más importante, desde el punto de vista de la estructuración del sistema de función pública en el país, y porque a partir de allí se sentarán las bases para la consolidación de la carrera administrativa y la posterior aplicación del criterio del mérito dentro de los procesos de selección adelantados para proveer los empleos en la administración general del Estado colombiano; razón por la cual será el punto de partida del presente trabajo académico.

Por su parte, es en el año 2011, el año en el que la reciente historia institucional de la administración Colombiana nos hace evidentes el descontento generalizado con el que algunos miembros de la clase política y de los partidos políticos han asumido el cumplimiento de lo establecido en el artículo 125 de la Constitución Política de 1991.

Quizá por intereses partidistas, quizá porque les asiste un ánimo perverso de sostener en sus empleos a un todo entramado clientelar que hasta la fecha disfruta de las prebendas otorgadas por el cacicazgo político, y que ve amenazada su posición ante el ineludible desarrollo de los procesos de selección por concurso abierto de méritos, ante los que sin duda alguna quedan al descubierto las carencias de índole técnica y de preparación profesional de aquellos que se han incorporado a la administración sin más miramiento que el favoritismo clientelista.

Así pues, ha sido una vez más el máximo organismo de cierre de la jurisdicción Constitucional el que ha salido al rescate de los postulados de la carta fundamental de 1991, y el que en virtud del principio de sustitución constitucional ha revisado y declarado como inconstitucional el contenido de entre otros los Actos Legislativos 01 de 2008 y 04 de 2011.

Por lo tanto, se ha considerado como oportuno tomar el año 2011 como el último límite temporal analizado en la presente investigación, toda vez que es en este año en el que se ha producido el último gran pronunciamiento de la honorable Corte Constitucional en defensa del artículo 125 de la Constitución Política de 1991.

La posición actual debería en principio bastar para entender que este pronunciamiento quizá sea el que zanje de una vez por todas, la discusión acerca de la

aplicación del mérito como criterio de selección de los empleados del Estado, solo podemos esperar que así sea.

Ahora bien, dado que el periodo de análisis será el comprendido entre los años 1938 al 2011, el interés recaerá en intentar reconocer los principales momentos históricos de referencia para la consolidación del mérito como criterio de selección de las personas vinculadas a la administración, analizando su implementación dentro de un contexto de reformas políticas y jurídico– administrativas de transformación del Estado.

La importancia de analizar este periodo, tiene su explicación en un aspecto que pone de manifiesto el carácter democrático de nuestro sistema jurídico:

*“El reconocimiento al ciudadano del derecho a participar en los asuntos públicos, a través de entre otros instrumentos, la garantía de integrar las instituciones del Estado”<sup>24</sup>*

En donde la meritocracia se erige como uno de los instrumentos de salvaguarda de derechos fundamentales y de principios y valores democráticos, entre ellos la igualdad de oportunidades.

El propósito principal de la presente investigación, será el de describir la manera en que se ha abordado y se aborda en la actualidad la aplicación de la meritocracia en Colombia, con el objeto de establecer a través del análisis de la estructura y del marco jurídico existente, la forma como se articula este mecanismo en un contexto democrático de Estado de derecho.

En este sentido, para explicar cómo se ha desarrollado en Colombia el sistema de mérito, se considera necesario discurrir al menos sobre tres cuestiones relevantes, subyacentes al tema de ordenación y manejo de personal en la administración pública:

- i). La adopción del paradigma de organización burocrática, el análisis de los modelos existentes para la gestión y administración del

---

<sup>24</sup> Ver, Colombia, Constitución Política de 1991. artículo 40, numeral 7.

personal al servicio del Estado, y a partir de allí, la articulación del sistema de ordenación del empleo y la aplicación de los diferentes mecanismos de provisión.

- ii). La relación entre política y administración y su correspondiente armonización dentro del marco jurídico que desarrolla la organización y el funcionamiento del Estado,
- iii). La adopción del sistema de mérito como principio objetivo de selección y garantía de la elección de los ciudadanos de mayor cualificación y como herramienta de enajenación de la impronta partidista y de los criterios de índole política en el funcionamiento de la administración pública; en aras de, por una parte mantener la independencia y neutralidad política, y por otra, dotar de objetividad y transparencia la adopción de las decisiones de la administración.

Este análisis respecto de la provisión del empleo público, debería al menos de manera ideal, corresponderse con los postulados teóricos del Estado de derecho y caracterizarse por la consonancia existente entre la arquitectura institucional, el marco normativo y la aplicación práctica que de estos se haga, toda vez que exiguo será el aporte de un conjunto regulatorio armónico, coherente, ágil y moderno en esta materia si la realidad administrativa no concuerda con tales postulados (Hernández, 2005, p.1)

Así pues, se ha efectuado una revisión y un análisis del ordenamiento jurídico general y de los diferentes enfoques jurisprudenciales y doctrinales del derecho administrativo y del derecho constitucional, con el objetivo de evaluar si el marco jurídico existente es suficientemente claro y preciso y garantiza el respeto por los principios y valores democráticos, entre ellos, la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos.

En este contexto, al revisar los fundamentos teóricos utilizados para abordar la presente investigación, se resalta que la meritocracia es un objeto de estudio en constante debate, en donde, desde diferentes disciplinas del conocimiento, como el Derecho, la Economía, la Ciencia Política o la Ciencia de la Administración, entre

otras, existe el interés por dar respuesta a la multiplicidad y variedad de situaciones que se presentan a diario en la interpretación y en la aplicación de sus principales aspectos procedimentales.

De la misma manera, el modo como desde el ordenamiento jurídico se resuelven estas cuestiones en la mayor parte de las democracias occidentales, ha originado una multiplicidad de tipologías, matizadas todas ellas, por factores históricos, sociales, culturales, políticos y económicos; razón por la cual se colige que el estudio de la diversidad de los asuntos institucionales que comporta la implementación de la meritocracia, está determinado por la interdisciplinariedad de los postulados teóricos respecto de los sistemas de administración de personal en el sector público y por la forma como las disposiciones del ordenamiento jurídico la desarrollen.

Es de señalar, que para el caso colombiano, como en la mayor parte de los países latinoamericanos, la extensión y profundidad de las reformas que se han incorporado a nuestro ordenamiento jurídico, en especial las aplicadas desde la expedición de la Constitución Política de 1991, incluyen la adopción de medidas para la transformación de la administración pública, que son en parte una consecuencia de las crisis económicas y fiscales vividas durante los años 80's y 90's (Bresser, 1998), y que hacen que la administración se encuentre anegada en un proceso continuo de cambio, tanto en las instituciones como en sus agentes, con efectos tangibles sobre la regulación de los asuntos estatales así como sobre la prestación de bienes y servicios.

En el caso de la meritocracia, estas reformas versan entre otros aspectos sobre: La política de gestión y administración de personal, los mecanismos de formación, ascenso, retiro, y la preparación gerencial de los responsables de ejecutar planes y programas, en cuyo desarrollo legislativo además de estar condicionadas por lo establecido en el texto constitucional, han buscado mejorar el funcionamiento de la administración y por esa vía la prestación ininterrumpida de los servicios de cara al ciudadano, como garantía inmediata de la protección y el respeto de los derechos fundamentales consagrados en la norma superior.

Este hecho puede observarse en la profusa jurisprudencia del máximo organismo de cierre de la jurisdicción constitucional, quien para el caso que comentamos, ha sido quien ha analizado y moldeado la aplicación concreta del artículo 125 constitucional.

Ahora bien, este esfuerzo de generar una política pública en materia de provisión de los empleos en el Estado que garantice igualdad de oportunidades en contextos de fortalecimiento democrático, ha ido creciendo y acentuándose en los últimos años. Una muestra de ello, es que los diferentes sujetos de derecho internacional han expresado su interés por fortalecer el régimen democrático y el Estado de derecho, a través de la utilización de instrumentos y mecanismos de intervención, que garanticen el respeto por los derechos de los administrados con sujeción a los principios de transparencia y probidad.

En congruencia con lo anterior, desde diferentes organizaciones internacionales, se ha advertido la importancia de propugnar por procesos objetivos de selección<sup>25</sup>, que ilustran en cierto modo la necesidad por incorporar en el ordenamiento jurídico, un principio básico estrechamente relacionado con el ejercicio y respeto por los derechos fundamentales, el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos desde la esfera administrativa (García de Enterría, 2006, p.83).

Por lo tanto, consolidar la meritocracia como el mecanismo de ingreso a la administración, constituye un esfuerzo por respetar la aspiración legítima de los ciudadanos de participar en los asuntos públicos desde la administración.

Así pues, propender por la implementación de formas transparentes en el manejo de la política de provisión del empleo público, que sustituyan la tradición de la administración autoritaria, por una administración *participada*, o concertada, en donde la idea de la participación en los procesos de decisión sea capaz no solo de disminuir las disfunciones organizativas y burocráticas, sino también de obtener un

---

<sup>25</sup> Ver, *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ONU – 1976)*, *Convención Americana sobre Derechos Humanos (OEA – 1969)*, *Carta Iberoamericana de la Función Pública*, *Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública*.



nuevo consenso, una legitimidad nueva, permitiría eventualmente superar la crisis actual del mando autoritario y generar un contrapunto al desarrollo de los sistemas burocráticos (García de Enterría, 2006, p.83).

Por lo anterior, la pregunta que resulta de esta investigación es:

**¿Cómo ha sido la implementación de la meritocracia en Colombia?**

Con el propósito de responder a esta pregunta, el presente trabajo intentará mostrar que la aplicación de la meritocracia está influenciada por el interés de flexibilizar las relaciones laborales en el sector público colombiano, aspecto que se contrapone al ingente esfuerzo que históricamente ha perseguido la consolidación de la carrera administrativa.

De esta manera, la hipótesis inicial será la siguiente:

*“La metodología de implementación de la meritocracia con la que actualmente se desarrollan los procesos de selección por concurso abierto de méritos en Colombia, es incongruente con el interés por consolidar la carrera administrativa, ya que, al obligar a que todos los empleos de la administración se provean por la vía del concurso abierto de méritos, se están desconociendo algunos de los pilares fundamentales del sistema de carrera, como son, el ascenso y la expectativa de crecimiento y desarrollo profesional con su consabido incremento en la remuneración salarial.”*

Para ello, el presente documento estará dividido en dos partes, a saber: en la primera parte se abordará desde la teoría, los conceptos de burocracia, función pública y empleo público, en la segunda parte se estudiará la meritocracia propiamente dicha, haciendo un especial hincapié en la relación entre política y administración y, en el instrumento específico que se ha adoptado en Colombia para dar cumplimiento al mandato constitucional del artículo 125 superior.

Para delimitar la presente investigación, es importante señalar que se estudiarán tres conceptos teóricos subyacentes al concepto de meritocracia, a saber, burocracia, función pública y empleo público, toda vez que permiten comprender los escenarios

en los que se inscribe la utilización del mérito como criterio objetivo de selección, entre ellos la carrera administrativa y el modelo de administración, factores determinantes de la forma como finalmente se da cumplimiento al mandato constitucional.

Del mismo modo, con el interés de delimitar el objeto de estudio, la presente investigación solo considerará la aplicación de la meritocracia en el caso de los empleados públicos, ya que una empresa de mayor envergadura que abarque la implementación de este mecanismo para la totalidad de las formas o categorías de vinculación al Estado, demandaría al menos, una revisión de la legislación laboral y electoral, que por tratarse de una labor más compleja, se ha dejado pendiente para posteriores análisis.

El paradigma de investigación empleado para el desarrollo del presente trabajo fue el cualitativo, ya que se centra en la descripción de la evolución y aplicación de la meritocracia a partir de la revisión comparada de los tipos clásicos de organización de la administración pública y de la implementación de la carrera administrativa, aportados por doctrinantes y organizaciones internacionales preocupadas por el tema.

De acuerdo con las fuentes de información, esta investigación es de tipo documental (Galeano, 2004, pp.113-115), ya que se concentra en el estudio de material escrito. Según su ubicación temporal es de tipo longitudinal.

El enfoque investigación tomado es el jurídico – institucional (Losada, 2008, p.164), ya que se entiende como fundamental en el funcionamiento del Estado, el papel de las instituciones legalmente establecidas y el derecho que las regula.

Para ello se toma como base la forma de organización institucional del Estado colombiano, las normas que componen el estatuto de empleo público y las competencias que poseen las autoridades administrativas en materia de organización de los cuadros de personal y de selección y evaluación de candidatos.

La investigación a desarrollar se enmarca en un estudio de tipo exploratorio ya que su objetivo es:

*“la formulación de un problema para posibilitar una investigación más precisa o el desarrollo de una hipótesis. Un estudio exploratorio puede tener, sin embargo, otras funciones: aumentar la familiaridad del investigador con el fenómeno que desea investigar por medio de un estudio más consecuente y mejor estructurado, o con el marco en el que proyecta llevar a cabo tal estudio; aclarar conceptos; establecer preferencias para posteriores investigaciones; reunir información acerca de posibilidades prácticas para llevar a cabo investigaciones en marcos de vida actual (Selltiz, 1970, p.69)*

La estrategia de investigación utilizada es la revisión documental y la técnica de investigación principal es el análisis de contenido (Galeano, 2004, pp.120-124), por cuanto permite analizar los aspectos referidos al contenido de la doctrina, las normas jurídicas y la jurisprudencia, con el fin de identificar los aspectos esenciales que los autores han tomado en consideración al momento de incluir en el ordenamiento jurídico el tema de la implementación de la meritocracia como en el servicio civil colombiano.

Los documentos seleccionados son en su mayoría estudios teóricos en materia de función pública, otro tanto corresponden a artículos académicos especializados expuestos en el marco de las organizaciones internacionales que estudian las materias referidas a la renovación de la administración pública, y un último grupo lo componen documentos de carácter oficial.

Las fuentes de información empleadas son primarias y secundarias. Las primarias son los libros de texto y los artículos académicos especializados y las secundarias la Constitución, Leyes, Decretos y sentencias.

El método de localización y consulta de los documentos fue por una parte, directa en bibliotecas y centros de documentación físicos y virtuales de la Universidad del Rosario, la Universidad Complutense de Madrid, El Instituto Nacional de Administración Pública de España INAP, entre otros, y otra parte por medio del acceso a recursos electrónicos en portales web como el del Departamento Administrativo de

la Función Pública, la Comisión Nacional del Servicio Civil, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, la Imprenta Nacional, la CEPAL, la OCDE y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD.

La técnica de búsqueda de la información fue la revisión documental. Luego de rastreada e inventariada la documentación, fue clasificada en temas (burocracia y gestión pública, función pública, empleo público y carrera administrativa, meritocracia y sistemas de mérito en la administración pública), y periodos (antes de la Constitución de 1991, después de la Constitución de 1991, normatividad y jurisprudencia en materia de función pública y empleo público en el marco de la reforma de 1938, del acto legislativo 01 de 1957, de la reforma administrativa de 1968, y las posteriores a la expedición de Constitución Política de 1991, Ley 27 de 1992, 443 de 1998 y 909 de 2004).

En igual sentido, también se ha tomado en consideración la evolución de la jurisprudencia, en razón del control de legalidad y de constitucionalidad que ejerce la jurisdicción y la adecuación tanto del marco normativo como de la actuación de la administración a lo dispuesto en la Constitución Política de 1991.

El método de análisis e interpretación de la información recolectada fue el cualitativo – descriptivo (Bonilla, 1997, p.140), por medio del análisis de contenido, ya que el propósito es describir y evaluar las características de la implementación de la meritocracia en Colombia.

Una vez analizada, valorada e interpretada la información disponible, se realizó una lectura comparativa desde la cual se definieron las categorías de análisis, a saber: qué es burocracia, qué se entiende y cómo ha evolucionado, qué es función pública y cómo se articula en la organización burocrática, qué es el empleo público, a qué se refiere, cuáles son los elementos que lo componen y cómo se definen, cuál es la relación entre política y administración y en qué escenarios se manifiesta, qué es la meritocracia, a qué se refiere, cuáles son las técnicas de aplicación más comunes y qué objetivos se persiguen, todo esto matizado por la identificación de cuál ha sido la evolución en la construcción normativa de los conceptos de burocracia, función pública, empleo público, carrera administrativa y meritocracia, y de algunos aspectos

que suponen una tendencia de flexibilización de las relaciones laborales en el sector público.

En cuanto al caso del marco teórico utilizado como referencia para el desarrollo de la presente investigación, éste ha sido construido a partir del estudio de los conceptos de burocracia, servicio civil y función pública, tanto en su discusión teórica, como en la aplicación dentro del marco jurídico – institucional de derecho administrativo o derecho laboral; y por lo tanto, se retoman por una parte, los postulados clásicos del modelo de organización del Estado planteados por la escuela burocrática y su respectivo contrapunto en el enfoque de la nueva gestión pública, y por otra, las reflexiones hechas a la meritocracia desde la perspectiva constitucional en el contexto democrático de Estado de derecho.

Respecto del paradigma burocrático, se abordan algunas cuestiones como:

- i). Los rasgos distintivos en materia de organización burocrática,
- ii). Los principales enfoques existentes,
- iii). Los estadios de evolución de las organizaciones burocráticas,
- iv). La distinción entre política y administración, y
- v). Las consideraciones para la existencia de un régimen específico de ordenación del empleo en la administración pública.

Desde esta perspectiva se expondrán los dos modelos clásicos de organización del empleo, el *civil service* y la *función pública*, distinguiendo la concepción de articulación del marco institucional y la regulación en el ordenamiento jurídico.

En contraposición, a través del enfoque de la nueva gestión pública, se rescatan las principales aportaciones hechas desde las corrientes del *public management* y del *public Choice*, para desde allí abordar la cuestión del análisis constitucional de la meritocracia en el contexto del Estado de derecho.

Por su parte, el desarrollo metodológico seguido, propone un esquema de trabajo en el que en primer lugar se abordará el tema a partir de los planteamientos de

Max Weber en cuanto al paradigma burocrático como medio de dominación legal racional. En este punto se retomará una breve exposición de los principales enfoques de análisis de la burocracia propuestos por el tratadista Alejandro Nieto.

En segundo lugar, se tomarán en cuenta los enfoques principales en materia función pública y empleo público, revisando para ello los dos sistemas de derecho más representativos, es decir el modelo anglosajón de derecho común y el modelo continental de derecho administrativo, con sus respectivas aplicaciones en materia de sistema de ordenación del empleo y las estrategias o mecanismos utilizados en cuanto a la provisión del mismo.

En tercer lugar, se presentará un análisis respecto de la relación existente entre el ejercicio de la política y la actividad al servicio de la administración en el seno de la organización institucional del Estado, y la manera en que dicha relación se hace palpable a través de la utilización de determinados mecanismos de provisión del empleo público.

Por último, se hará una presentación acerca de las principales reformas del Estado con el objetivo de determinar cómo se articula dentro del ordenamiento jurídico la meritocracia y que objetivos persigue en el marco del Estado de derecho y del régimen democrático.

Así pues, en primera instancia se abordará la cuestión sobre la adopción del modelo de organización burocrática, acto seguido, se expondrán brevemente los diferentes modelos en materia de ordenación de personal existentes, así como los sistemas para la gestión del empleo público que estos conllevan.

En segunda instancia, y en concordancia con lo anterior se hará una descripción del ordenamiento jurídico existente en Colombia en esta materia, con el objetivo de identificar y resaltar sus principales características y su correspondencia con alguno de los modelos descritos.

En tercera instancia, se presentará un enfoque dedicado al estado actual del sistema de mérito, señalando los procedimientos legalmente establecidos y su

concordancia con los postulados constitucionales y las disposiciones de derecho internacional.

En cuarta instancia, se hablará de las acciones existentes para la garantía del correcto funcionamiento del sistema de mérito y el tratamiento jurisprudencial de las mismas y,

Finalmente se expondrán algunas consideraciones a manera de conclusiones respecto del tema en cuestión.

---





## **PARTE I**

### **Aspectos generales**

En el análisis sobre la aplicación de la meritocracia o del sistema de mérito como mecanismo que por expresa disposición constitucional (Art. 40 y 125 C.P. 1991) ha de utilizar la administración para efectuar la provisión de los empleos en el sector público, subyace el tema de la políticas de gestión y provisión del empleo público en el Estado, que resulta ser algo más que la simple aplicación de determinados criterios en todos los aspectos atinentes a la temática de personal, por cuanto la adopción de una estructura administrativa (*desde el punto de vista organizacional*), un sistema de ordenación del empleo (*abierto o cerrado*), y un modelo administrativo concreto (*carrera, cuerpo o empleo*), son cuestiones que determinan claramente la forma como ha de manifestarse el tema de la organización del capital humano vinculado a la administración pública y por esta vía la aplicación de los mecanismos de provisión del empleo.

En este sentido, al hablar de la meritocracia como tal, individualmente analizada, no solamente nos estamos refiriendo a un mecanismo para seleccionar a las personas que integraran los cuadros de personal de la administración, sino que además, por extensión estamos tomando en consideración otros aspectos, igual de formales, como el marco institucional y el régimen de administración de personal en los que esta se articula.

Por esta razón, como consideración preliminar, se aborda el análisis del paradigma burocrático, toda vez que en esta categoría teórica subyacen cuestiones relevantes para la presente investigación, como los conceptos de función pública y empleo público.



## **CAPITULO II**

### **EL PARADIGMA BUROCRÁTICO**

**2.1 Consideraciones Generales, 2.2 La burocracia en el siglo XIX, 2.2.1 El modelo prusiano, 2.2.2 La Revolución Francesa, 2.2.3 La Teoría Marxista, 2.2.4 Principales reflexiones críticas, 2.3 La burocracia y la nueva gestión pública, 2.3.1, La corriente neo empresarial, 2.3.2 La corriente de la elección pública, 2.4 Las administraciones pre-burocrática, burocrática y post-burocrática.**



## 2 EL PARADIGMA BUROCRÁTICO.

La organización burocrática<sup>26</sup> o el proceso de burocratización del Estado, ha sido una constante en el desarrollo del Estado moderno y una característica en común que se puede abstraer de la forma como se organizan todas las democracias avanzadas.

No obstante, a pesar de ello, persiste el uso cada vez más frecuente de los términos *burocracia* y *burócrata* como forma peyorativa de referirse al gobierno o a los empleados al servicio del Estado, aspecto que denota un evidente agotamiento en los ciudadanos respecto de este tipo de organización, una desafección que pareciese estar motivada, al menos en parte, por la inconformidad sobre la forma como el Estado gestiona los asuntos públicos o responde a las demandas ciudadanas.

A esta percepción se puede llegar por varias razones, entre ellas, las evidencias respecto de la mala gestión de los asuntos públicos, el deterioro de los servicios prestados por el Estado, la aparición cada vez más frecuente de casos de corrupción o por la existencia de patrones culturales propios, que conducen a preferir el orden a la eficacia, así como a vincular la práctica de las organizaciones públicas con el seguimiento de rutinas administrativas, más que con el logro de resultados (Longo, 2005c, p.8).

Sin embargo, esta percepción negativa es paradójicamente un factor que impulsa la consolidación de esta forma de organización a través de una transformación hacia modelos de profesionalización, como mecanismo capaz de superar la crisis de credibilidad de los ciudadanos en el funcionamiento del Estado (Horn, 1995, p.16).

Pero la alusión peyorativa a este término no es del todo reciente, como mal podría pensarse, contrario sensu, el debate alrededor de este tema con diferentes

---

<sup>26</sup> El concepto de burocracia en Weber debe ser analizado con precaución, debido a que éste utilizó el término con dos significados parcialmente diferentes. De esta manera, distingue entre la burocracia como concepto general y la burocracia como tipo ideal. En el significado general, burocracia es simplemente la administración por parte de funcionarios, no necesariamente ligada a la existencia de un poder racional-legal. Por el contrario, cuando utiliza el término en su segundo significado tipo-ideal (burocracia como aparato administrativo racional-legal) se refiere exclusivamente a la burocracia moderna, ligando su existencia al nacimiento y desarrollo del Estado y del capitalismo moderno.

matices y diferentes enfoques, es paralelo al proceso de transformación del Estado feudal y ha estado presente a lo largo del desarrollo del Estado absoluto y posteriormente del Estado de derecho.

Los primeros escritos al respecto, expresan una indignación generalizada sobre lo que preliminarmente se calificó, (y aun hoy se califica) como un mal, originando que tanto en el lenguaje ordinario como en el político la organización burocrática fuese considerada sencillamente como una enfermedad o una degeneración (Nieto, 1976, p.31).

En este sentido, las referencias que buscan generar un contrapunto a este paradigma son tan profusas y extensas como las que reflexionan sobre sus ventajas y beneficios, siendo quizás la característica más notoria de los estudios discordantes, la transformación constante de los antecedentes que se esgrimen como pretexto para acometer su disertación.

En principio, la controversia fue suscitada por el advenimiento de un cuerpo funcional con tendencia a la especialización que representaba una amenaza para los intereses y prerrogativas de la nobleza cortesana. Posteriormente se cuestionó la legitimidad de la burocracia y el peligro de su cercanía con determinados intereses políticos e incluso en la vertiente socialista como el caso de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas se discutió sobre la asociación de los burócratas con una clase burguesa.

Recientemente, se discute acerca de la eficiencia y oportunidad con que dicho aparato responde a las demandas de los ciudadanos, relacionado esto último con el debate sobre la constante referencia a los procedimientos legales y a la flexibilidad del modelo jerárquico de organización para la toma de decisiones.

Por su parte, se ha revisado como la adopción e implementación de los planteamientos teóricos del paradigma burocrático, no son una cuestión homogénea o con una única fórmula o manera de aplicarse; muestra de ello, es que a partir del análisis de un tipo de organización clásica, las características propias del aparato burocrático difieren con relativos matices de un lugar a otro.

No obstante, son dos los grandes tipos que generan una cierta coherencia o asimilación generalizada, por una parte el modelo anglosajón de derecho común y por otra el modelo continental de derecho administrativo.

De otra parte, el concepto de burocracia ha sido abordado a partir de la comprensión de al menos dos dimensiones diferentes y complementarias, una primera de tipo político en la que se encuentra la organización político – administrativa encargada de dirigir el gobierno, y otra de tipo administrativo como forma de ordenación de las personas al servicio del Estado.

Por último, la burocracia también ha sido revisada en función de su carácter instrumental en tanto medio o herramienta de la que se vale el gobierno para el cumplimiento de los cometidos del Estado, y de su carácter de imparcialidad en tanto que se encuentra enajenada de una ideología política propia, por cuanto esta se define y justifica en relación con el interés general.

Toda esta multiplicidad de posibilidades frente a la burocracia, constituyen una amalgama de vertientes analíticas profusas y extensas que en todo caso denotan un hecho de forzosa aceptación, la existencia de un proceso generalizado de burocratización del Estado.

No obstante, si bien es cierto que la organización burocrática presenta hoy por hoy múltiples anomalías, también lo es que en ella debe reconocerse un instrumento de dominación racional – legal congruente con el Estado de derecho que instituido sobre el principio de legalidad posibilita el cumplimiento de los objetivos y fines del Estado.

Desde esta perspectiva, algunos autores han considerado que esta forma de organización resulta ser en la mayoría de los casos más eficiente y efectiva de lo que generalmente el conjunto de los ciudadanos les reconoce (Milward y Rainey, 1983, p.163).

Por esta razón, en el presente apartado se ha querido de manera general efectuar un análisis de la burocracia, basado en una sucinta revisión de la evolución histórica de este paradigma, en especial el proceso de decantación hacia este tipo de



organización en concreto y su correspondiente incorporación dentro del Estado de derecho.

## 2.1 Consideraciones Generales.

El análisis del paradigma burocrático dependiendo de la perspectiva de estudio (*Economía, Ciencia de la Administración, Ciencia Política, Derecho, Sociología o Psicología*), del modelo propuesto (*Decisionístico, Pragmático o Tecnocrático*) o del enfoque (*Institucionalista, Public Choice, Management*) abre paso a un sinnúmero de corrientes, todas ellas con un objetivo común, reflexionar sobre la forma en la que se administran y gestionan los asuntos públicos por parte del Estado.

La burocracia como forma de organización no es nueva, por el contrario ha existido históricamente, aunque se le asocia especialmente como rasgo característico en el establecimiento y consolidación del Estado moderno (Weber, 1985, p.113).

No obstante, es en virtud del principio de legalidad propio del Estado de derecho, donde esta forma de organización cobra una relevancia mayor, en tanto que siendo la organización que representa al Estado, debería colegirse al menos de manera ideal que en su funcionamiento existe una coherencia articulada entre el interés general y el acatamiento de las normas vigentes, como garantía para los administrados de que en la actuación del Estado no existe subordinación alguna a intereses particulares y que se observa y respeta el ordenamiento jurídico.

En este sentido, uno de los análisis más completos con respecto a este tema, es el ya clásico estudio sociológico de Weber sobre las formas de dominación que existen en la sociedad, en el que se realiza una exposición respecto de la evolución de las mismas desde el modelo imperial hasta el Estado de derecho; resaltando entre otras, la forma de dominación racional – legal (*en el sentido de estar sometido a reglas explícitas y generales*) a través de un cuadro administrativo, denominado bajo el concepto de burocracia (Weber, 1997, p.173-177).

Para Weber, la burocracia es ante todo una forma de organización dotada de un carácter racional, un producto reciente del desarrollo que se ha convertido en un rasgo característico del Estado moderno, que se origina como consecuencia, entre otras causas, por el desarrollo de la economía monetaria, el desarrollo cuantitativo de determinadas bases sociales especialmente del Estado y de los partidos de masas, el

desarrollo cualitativo de las actividades administrativas, la superioridad técnica sobre cualquier otra forma de organización y la concentración de los instrumentos materiales en manos del Estado (Nieto, 1976, p.71).

En cuanto a la extensión y aplicación de esta forma de organización al ámbito del gobierno, Weber la considera como *una autoridad burocrática* y señala como principales rasgos característicos (Weber, 1985, p.43) los siguientes:

*“i) A través del principio de sectores jurisdiccionales estables y oficiales organizados en general normativamente, es decir, mediante Leyes u ordenamientos administrativos...*

*ii) Los principios de jerarquía de cargos y de diversos niveles de autoridad implican un sistema de sobre y subordinación férreamente organizado, donde los funcionarios superiores controlan a los funcionarios inferiores...*

*iii) La administración del cargo moderno se funda en documentos escritos (“archivos”) que se conservan en forma original...*

*iv) Administrar un cargo, y administrarlo de manera especializada, implica por lo general, una preparación cabal y experta...*

*v) Si el cargo está en pleno desarrollo, la actividad del funcionario requiere toda su capacidad laboral, a parte del hecho de que su jornada obligatoria está estrictamente fijada...*

*vi) La administración del cargo se ajusta a un “saber técnico” compuesto por normas generales, más o menos estables, más o menos precisas y que pueden aprenderse.”*

No obstante, con anterioridad al estudio de Weber, tanto en la Revolución Francesa, como en las escuelas liberal, prusiana y marxista, ya se había evaluado la

pertinencia de este modelo de organización del Estado, en razón de por una parte el poder que poseían los representantes del monarca gracias a su conocimiento profesional y especializado, y por otra, la relación de servicio y fidelidad a los ideales políticos que en ellos se encarnaba por su asociación con la monarquía y la burguesía; en definitiva, su relación con un modelo de Estado al que se estaba buscando reformar y en donde el colectivo de funcionarios al servicio del monarca carecía de la legitimidad de la representación popular.

De la misma manera, luego de la consolidación del modelo de organización burocrática en el Estado de derecho y principalmente desde la segunda mitad del siglo XIX, ha sido revisado el concepto de burocracia por escuelas que han buscado influir en el diseño de los sistemas de gobierno y de gestión como: i) la teoría de la elección pública (*public Choice*) que propone restablecer la preponderancia del gobierno representativo (Niskanen, 1971, p.27-42), y ii) el pensamiento gerencial o *management*; que plantea la primacía de los principios gerenciales<sup>27</sup>, con un objetivo común, reflexionar sobre la eficiencia con que el aparato institucional permite responder a las demandas de los ciudadanos.

Sin embargo, una característica relevante de los estudios burocráticos de los últimos años, ha sido el carácter instrumental de los mismos, a través de modelos que buscan resolver problemas concretos, y que pueden ser catalogados, (Nieto, 1976, p.35-38) en tres grupos fundamentales:

- i). *Un modelo Decisionístico, que inspirados en los planteamientos clásicos de Weber, buscan proporcionar datos, técnicas y estrategias para facilitar la elección racional de los medios...*
- ii). *Un modelo Tecnocrático, fundado en los resultados de la técnica, y reduciendo cada vez más el margen de las decisiones políticas, y*

---

<sup>27</sup> Aclaro en todo caso que por tratarse de ideas que emanan de un ámbito privado de gestión, la literatura es más extensa y variada, por lo que esta es una idea general tomada del libro de Peters Tomas y Waterman Robert, *In search of excellence* , aun cuando estos planteamientos están incluidos en otros autores.

- iii). *Un modelo pragmático, en el que ni el especialista es soberano frente al político, ni el político decide sobre los objetivos sin atender sus aspectos técnicos, de esta forma, las cuestiones prácticas que propone el político se traducen en esquemas científicos, y después se formulan en términos operativos para su correspondiente ejecución.*”

Por su parte, estos modelos de análisis, conllevan estudios hechos desde diferentes enfoques, donde dependiendo de los aspectos en los que se concentra el interés, podríamos clasificarlos como:

- i). *Institucionalistas*, desde un punto de vista jurídico formal, hacen énfasis en las instituciones entendidas como organizaciones públicas del Estado, sobre la base de una dependencia histórica, sociológica y normativa condicionada por reglas formales preestablecidas en las que su principal fortaleza es la previsibilidad del funcionamiento estatal.
- ii). *Funcionalistas*, sobre la base del estudio sistémico de interconexión de David Easton, analizan la manera como el contexto social influye en la acción institucional.
- iii). *Conductistas*, propio de la escuela behaviorista, con acento en la importancia de las personas respecto de las instituciones.
- iv). *Estado como conjunto*, que recoge los enfoques anteriores, y da mayor importancia al proceso de transformación que se genera desde el Estado a través de la negociación de intereses en la respuesta a las demandas sociales, en este caso el Estado es un actor en la sociedad capaz de transformar o conservar el *statu quo*.

Tanto el enfoque funcionalista como el conductista, son importantes por cuanto permiten establecer la influencia que el contexto social y las personas ejercen sobre

las instituciones; enfoques utilizados recurrentemente por disciplinas como la ciencia de la administración, no obstante, se corre el riesgo de pasar por alto el alcance y la dimensión del marco jurídico en el que se da la interrelación de cada uno de estos actores (sociedad, instituciones y personas).

A su vez, el enfoque de Estado como conjunto, contempla un análisis interdisciplinario más ambicioso, utilizado por la Economía y la Ciencia Política, no obstante, la existencia de una multiplicidad de variables de análisis, dificulta la identificación de los factores que determinan la actuación del Estado en uno u otro sentido, sin pasar por alto que la negociación de los intereses y la respuesta a las demandas sociales, se corresponde en todo caso con los postulados y principios establecidos en la norma fundamental.

Finalmente el enfoque de análisis institucionalista, que se corresponde con el principio de legalidad del Estado de derecho, supone la importancia de la existencia de unas reglas formales preestablecidas en las cuales reside la garantía de legitimidad en la actuación del Estado, a partir de la predictibilidad del funcionamiento estatal que consolida la confianza de los ciudadanos en sus instituciones y agentes.

## **2.2 La burocracia en el siglo XIX**

A partir de la baja edad media y del renacimiento, con la aparición de los Estados nacionales centralizados en Europa, surgió la necesidad de contar con una organización burocrática integrada por funcionarios que ostentaban un conocimiento específico y estaban al servicio del monarca, a partir de un tipo de ordenamiento centralizado e impositivo, rasgo característico del Estado absoluto (Jiménez, 2005, p.4).

Con la subordinación al imperio de la Ley y al derecho de la figura del monarca, aparece también un Estado y una organización burocrática, al margen de los intereses particulares considerados esencialmente como neutros.

Sin embargo, durante la mayor parte del siglo XIX y aun hoy en nuestros días, las grandes doctrinas de estudio del paradigma burocrático, se han construido a partir de una crítica política a la burocracia; así por ejemplo, los liberales combaten la burocracia porque consideran que esta forma de organización potencia actividades propias de un modelo de Estado intervencionista, y los marxistas la combaten igualmente porque está al servicio de un Estado burgués del que se han declarado enemigos.

Al respecto, hacia finales del siglo XIX y la mayor parte del XX, se quiso dejar de lado la crítica política del modelo burocrático, para en su caso, consolidar una idea general a partir de la cual se le atribuye a la burocracia la función de establecer ciertas condiciones, tales como: El establecimiento de jerarquías, el sistema de carrera de los servidores y la especialización y la diferenciación de los empleos en la administración, todas ellas, como requisitos fundamentales para garantizar el eficiente funcionamiento del aparato burocrático estatal.

De allí que los sistemas basados en normas más o menos estables y exhaustivas, busquen ser impersonales, ofrecer el mismo tratamiento o servicio a todo el mundo y garantizar la seguridad jurídica y eficacia de la administración (Mascott, 2003b, p. 8).

Adicionalmente, el modelo burocrático planteado, obligaba (y aun hoy obliga) a los funcionarios a tener neutralidad en sus acciones es decir, a mantener la

objetividad e imparcialidad en la labor desempeñada al interior de la administración, expresándose en la predisposición a actuar cabalmente en el desempeño de la función, buscando los caminos más apropiados en la obtención de los objetivos legítimos que expresa la política gubernamental, así como en el empeño por prestar el servicio abnegadamente en beneficio de la ciudadanía, al margen de las preferencias subjetivas o políticas (Bonifacio, 1995, p. 1).

Con la consolidación del Estado moderno, el modelo burocrático permite que las practicas clientelistas, patrimonialistas y sistemas de patronazgo existentes para la época, empiecen a desaparecer de las actuaciones de la administración pública, dando paso a una nueva racionalidad orquestada desde la política pública.

De esta forma, el Estado se vio beneficiado al ser administrado a partir del modelo burocrático, porque permitió que las necesidades de los ciudadanos fueran atendidas, evitando así desordenes sociales en sus inicios, logrando de esta manera la consolidación del Estado Moderno. De acuerdo a Osborne (2003) el modelo burocrático ofrecía buena parte de lo que la gente quería: seguridad y estabilidad; empleos; servicios básicos y estandarizados; y la sensación de que se rendían cuentas, a través de una cadena de mando jerárquica.

No obstante, a pesar de la transición de una crítica política de la burocracia a la consolidación de una idea general de un modelo burocrático, siguen existiendo algunos desacuerdos, en especial cuando la organización burocrática ha sido incapaz de atender las necesidades de los ciudadanos.

Por esta razón, presentamos seguidamente y de manera general, un breve resumen respecto de las principales doctrinas de estudio de la burocracia existentes durante éste periodo.



### 2.2.1 El modelo prusiano

El pensamiento burocrático prusiano, a diferencia de los demás modelos de organización política, social y administrativa existentes en la época, aceptaba, alababa y fortalecía a la organización de la burocracia como el mejor modo de gobierno y administración.

Este modelo, creado en Prusia en el siglo XVIII, como variante del absolutismo, originó un nuevo tipo de Estado burocrático que no se deterioró en los siglos posteriores, como ocurrió en Francia o Inglaterra. Por el contrario, la burocracia prusiana se caracterizó por ser la espina dorsal del reino, en torno a la cual se articularon todas las demás fuerzas sociales.

Por esta razón, la burocracia en Prusia tenía conciencia de su importancia dentro del sistema y actuaba como freno del poder personal del monarca, de allí que el mantenimiento íntegro de las fuerzas sociales en Prusia, tal como eran al iniciarse la Edad Moderna, contribuyese a que no fuese necesaria una Revolución como en el caso Francés, aunque no obstante, como consecuencia de las guerras napoleónicas que estuvieron a punto de borrar a Prusia de Europa, si fuese preciso iniciar una nueva reforma burocrática, a partir del modelo inicial.

De esta manera, a lo largo de todo el siglo XIX, la burocracia se inscribe, en la oposición entre un Estado liberal y un Estado autoritario, siendo tanto en uno como en otro caso, un instrumento del Estado; vista como enemigo por el primero y como medio eficaz de gobierno y garantía de los intereses de los individuos, por el segundo.

A partir de esta nueva reforma, el pensamiento burocrático prusiano, paso a ser considerado como el mejor modo de gobierno y administración, razón por la cual, es Prusia la que aporta a la civilización europea una forma de organización política particular, denominada generalmente como un “*Estado de funcionarios*”, capaz de regir, administrar y organizar todos los aspectos de la vida pública, garantizando el cumplimiento de los objetivos del Estado.

De igual manera, el triunfo del modelo de organización burocrática de Prusia en el resto de Europa, es consecuencia de dos circunstancias específicas, en primer lugar, la forma de organización Prusiana es producto de un proceso de reforma del Estado, a diferencia de la propuesta Francesa que es producto de una revolución; y en segundo lugar, porque sin duda alguna es el modelo inspirador del estudio sociológico de Weber

Ahora bien, aunque es mucho lo que puede señalarse respecto del modelo de organización social y política aplicado por el imperio de Prusia en el siglo XIX, baste con resaltar en particular, la asertividad con que se resolvían los asuntos a cargo del Estado, en el entendido de que la implementación de las políticas sociales y la destinación de los recursos para asuntos bélicos, tenían la necesidad de ser reforzadas con la aceptación del pueblo.

Este proceso de aceptación de todo aquello que de una u otra manera, condujese al fortalecimiento de la nueva estructura institucional del Estado y a la consolidación del papel de los ciudadanos como integrantes activos de la sociedad, permitía por una parte, el cumplimiento de los objetivos propuestos y por otra dotar de la máxima legitimidad la actuación de los agentes estatales.

De esta manera, el modelo Prusiano de organización burocrática, se erige y consolida en un contexto social, político y económico en el que existe la necesidad de evitar una debacle militar y/o una revolución social interna, de manera tal, que la reforma social en el Imperio de Prusia, incluía la obligatoriedad de la educación por niveles, para todo ciudadano y la especialización en aquellas labores para las cuales fuese designado este último.

Con esta medida, se buscaba además de proporcionar al ciudadano la sensación de bienestar social e importancia para sus gobernantes, la posibilidad de proporcionar herramientas para guiar coherentemente al conjunto de los ciudadanos hacia objetivos que gozaban de una generalizada aprobación social.

Por esta razón, esta doctrina típicamente autoritaria y burocrática, es la inspiradora del estudio sociológico de Weber, y por lo tanto, es quizá la única teoría

en donde no se hace una crítica directa a esta forma de organización, ya que como lo plantea Alejandro Nieto, el pensamiento burocrático prusiano responde a una estructura político – social concreta, en la que se acepta su existencia y se le considera como el mejor modo de gobierno y administración (Nieto, 1976, p.161).

Así pues, en el modelo prusiano, la burocracia es un instrumento que le permite al Rey ejercer su poder a través de funcionarios absolutamente independientes y fieles, funcionarios que son conscientes de su importancia y del papel que juegan en la vida monárquica, a pesar de los inevitables defectos que se les pudiese adjudicar.

En este sentido, es Federico Guillermo I (1713 – 1740) quien logra desmontar de los funcionarios la visión del cargo como una fuente de derechos, prerrogativas e ingresos, implantando el concepto del deber.

En primer lugar, los funcionarios al servicio del monarca tuvieron que abandonar sus pretensiones particulares y subordinarse completamente al interés general, aun cuando a la postre, ese interés general implique la sumisión a una persona, el monarca.

Por su parte, en el modelo prusiano la burocracia deja de ser exclusiva de la nobleza, y en ella empiezan a aparecer representantes de una clase burguesa que ostenta el conocimiento especializado sobre algunos asuntos específicos, y que sobre todo sirven al monarca fielmente, razón por la cual, esta forma de organización se convirtió en un instrumento de limitación al poder del monarca, en virtud de la imposibilidad física de éste para atender todos los asuntos, aspecto que le obligó a delegar y a confiar en sus subordinados.

Finalmente, para los ideólogos del pensamiento burocrático autoritario, la burocracia está capacitada para gobernar; esta postura de suplantación de la política por la eficacia de la burocracia como mejor solución, es lo que caracteriza a las actuales tecnocracias autoritarias que quedan así legitimadas por su mismo éxito, y se llevan al país detrás, aun habiendo eliminado todas las libertades

### 2.2.2 La Revolución Francesa

Dentro del contexto histórico en que surge la burocracia moderna francesa, podemos observar como factores importantes, el proceso de transformación del Estado feudal en Estado absolutista durante los siglos XVII y XVIII. Esta transmutación ocurrió cuando el mundo feudal entró en una etapa de crisis aguda como resultado de sus propias contradicciones, marcando el inicio de un proceso de centralización militar y administrativa que tenía el propósito de aumentar la autoridad real y alcanzar mayor autonomía con respecto a la aristocracia feudal.

Para lograr esta meta hubo que acabar con las prerrogativas señoriales así como convertir a los dignatarios feudales en funcionarios retribuidos, con el propósito de dar fin al intrincado mapa de intereses en pugna, en un plan reglamentado por un poder estatal cuya labor estaría dividida y centralizada.

El proceso centralizador también provocó una reducción importante de las principales funciones políticas de la aristocracia feudal, parcialmente el control del gobierno, el poder de la decisión en aspectos de guerra y política exterior, el derecho de legislar de manera autónoma y el derecho de acuñar moneda.

Así las cosas, la nobleza asistió al perfeccionamiento del aparato estatal muchas veces parcialmente excluida del gobierno; pero en contrapartida su situación económica mejoraba, tanto así que siguió siendo al lado del clero, la mayor propietaria de las tierras y mantuvo muchos derechos feudales, pese a la desaparición de la servidumbre jurídica que había amenazado el poder de la clase noble.

Con la llegada de la ilustración, se impulsó una expansión económica bajo la protección del Estado con lo que se desarrolló al capitalismo de tipo comercial en manos de la burguesía que, por su parte, proporcionaba administradores y financieros a la monarquía, de allí que los monarcas ilustrados se esforzaran en la formación de una administración altamente centralizada y una eficiente burocracia que permitiera practicar un estricto mercantilismo y la creación del ejército moderno, logrando de

paso su objetivo de llenar sus respectivas arcas, reforzar su poder militar y adquirir territorios.

Tocqueville decía que la Revolución francesa tuvo dos movimientos o tendencias, que no hay que confundir: uno favorable a la libertad, el otro favorable al despotismo... En síntesis, la Revolución había sido de naturaleza contradictoria, pues fue a la vez republicana y centralizadora. Lo que reclamaban los juristas de los Estados generales era la igualdad en todos sus niveles, con una centralización del poder político, con el fin de unificar y reformar, en la persona del rey, la dispersión y el desmembramiento de la autoridad estatal, que estaba entre la aristocracia caduca y el soberano, encerrados dentro de sus propios prejuicios de clase (Tocqueville, 1980, p. 91)

El profesor García de Enterría asegura que el motor de la Revolución francesa fue el de continuar con la tendencia de centralizar el poder político, no en la figura del rey sino en el Poder Ejecutivo, debido a los grandes dogmas que sustentaban la creación de un nuevo orden social.

*“Esta gigantesca tarea no podía ser cumplida con meras declaraciones generales y ni siquiera por la simple promulgación de leyes; era preciso configurar un extenso poder capaz de asumir esta misión cuya amplitud desbordaba toda la tradición del Estado, y este poder debía ser, sobre todo, un poder gubernamental y activo, constante, general”.* (García de Enterría, 1981, p. 43)

Tocqueville consideró que la concentración de poder como una consecuencia de la nueva estructura social construida después de la Revolución francesa tiene dos causas determinantes (Tocqueville, 1980, p. 47):

- a. En primer lugar, la antigua estructura social que descansaba sobre la base de las clases privilegiadas y de los poderes intermedios desaparece como consecuencia de la igualdad, pero no debe implicar la desaparición de toda forma de poder, sino para reunir todos estos

antiguos poderes dispersos en el seno único de una administración altamente centralizada.

- b. La sustitución de la estructura de poderes secundarios por la estructura de la administración centralizada venía impuesta precisamente así, por la propia dialéctica de la idea de igualdad social, que fue la que vino a imponer la revolución: la igualdad, en efecto, hace imposibles los poderes secundarios, tanto porque niega la posibilidad de privilegios de clase o personales, (el principio de igualdad como constitutivo social implica rigurosamente una concentración del poder), como una centralización de todas las desigualdades de la instancia superior del Estado

En la Revolución Francesa, la burocracia se convierte en un problema por su intensa influencia sobre el tipo de Estado que se estaba buscando reformar y que se evidenciaba, de alguna manera, en un gobierno de los funcionarios sobre los ciudadanos.

En este sentido, como anota Alejandro Nieto, la discusión sobre la organización burocrática en Francia se analizó a través de la propuesta centralizadora de los jacobinos, sometiendo al imperio de la Ley a los funcionarios para evitar así sus arbitrariedades y romper la resistencia de los subordinados a ejecutar las órdenes superiores.

*“La fuerza de un sistema se encuentra en la ejecución rigurosa de la Ley y de los actos de gobierno... la cadena de ejecución desciende sin interrupción desde el ministro a la Administración, y transmite la Ley y las órdenes del gobierno hasta las últimas ramificaciones del orden social con la rapidez del fluido eléctrico.”* (Nieto, 1976, p.75)

Gracias a esta fuerza centralizadora del Estado, se presta a la burocracia una fuerza y un grado de eficacia bastante notorio, que no solo resuelve los problemas políticos sino que además se erige como un instrumento de la centralización.

Así por ejemplo, como principales rasgos característicos en la Revolución Francesa están entre otros aspectos, la creación de oficinas para la administración burocrática al servicio de las instituciones y de las ramas de poder público, y en algunos casos se integran en un solo cuerpo jerárquicamente organizado antiguas instituciones atomizadas a lo largo y ancho del territorio francés.

Del mismo modo, esta nueva burocracia carece de una identidad política propia, toda vez que está al servicio del interés general y su ejercicio se encuentra desarrollado por la Ley.

### 2.2.3 La Teoría Marxista

Para los marxistas, la crítica de la organización burocrática es planteada como consecuencia del poder político de ésta, tanto por sus relaciones con la élite política encargada de dirigir el gobierno, como por el problema de la composición interna de cada organización integrada en su mayoría por representantes de una clase burguesa y oligarca.

La crítica burocrática marxista es una consecuencia de su valoración del capitalismo y del Estado como instrumento de clase. La burocracia fue vista por Marx y Engels como una de las fuerzas en lucha en un determinado momento histórico en un país, al servicio de la clase dominante, que tiende, por inercia, al conservadurismo, y condenada irremisiblemente a desaparecer con el Estado burgués.

Al ser elaborado el dogma marxista, surgió la sospecha de que el pensamiento revolucionario socialista, una vez en el poder, podría llegar a degenerar en burocracia, lo que se convertiría a la postre en realidad, ya que la democracia revolucionaria, para imponerse, precisaba de una organización como la burocracia.

Por esta razón, en los países socialistas no se tuvo más remedio que aceptar sin más, algunos argumentos para explicar la subsistencia de la burocracia, aunque era matizado al afirmar que en ellos no existían burócratas sino empleados del Estado.

El peligro respecto de la organización burocrática reside para la vertiente de análisis marxista, entre otros en los siguientes aspectos:

- i). Esta forma de organización impide la iniciativa de las masas y condiciona el desarrollo de los objetivos del partido que las representa,
- ii). Gracias a que ostenta una autonomía propia en la forma de ejecución de los mandatos legales, impide la existencia de un control efectivo sobre su funcionamiento y,



- iii). En ella existe una tendencia a la transformación de las iniciativas del pueblo en expedientes de papel, víctimas del procedimiento.

Nótese como en todo caso, el problema reside en discutir como el paradigma burocrático imposibilita el desarrollo de la iniciativa legítima y creadora del pueblo; al respecto una de las propuestas más relevantes se recoge en un informe del Comité Central del Partido Comunista que puede resumirse en cuatro puntos:

*“En primer lugar, el desarrollo de un movimiento de autocrítica al interior del partido y de las instituciones del Estado, en segundo lugar, la creación de mecanismos de control a la forma como se ejecutan las ordenes y los mandatos, en tercer lugar, una depuración del aparato administrativo que permita mayor eficiencia en su funcionamiento, y por último, la educación de los mejores elementos de la clase obrera, para que sean incorporados al aparato burocrático.”* (Nieto, 1976, p.358)

En el otro extremo tenemos la concepción anarquista de la burocracia y del Estado, con sus representantes más ilustres – Proudhon, Bakunin y Kropotkin – y con sus varias corrientes secundarias de distintos matices.

Bien, cuando se mira de cerca a esta escuela se ve que representa la rebelión intelectual de la vieja Francia de la burguesía y de la vieja Rusia de los mujiks, contra sus burocracias. Esta escuela de pensamiento se especializa, por descontado, en elaborar catálogos de los vicios burocráticos.

El Estado y la burocracia se consideran los eternos usurpadores de la historia; la burocracia se considera como la encarnación misma de todo mal de la sociedad, el mal que no puede erradicarse más que mediante la abolición del Estado y la destrucción de toda burocracia.

Cuando Kropotkin deseaba mostrar la profundidad de la corrupción moral de la Revolución francesa, explicaba cómo Robespierre, Danton, los jacobinos, y los hebertistas se pasaron de revolucionarios a hombres de Estado. A sus ojos, lo que viciaba la revolución era la burocracia y el Estado.

Un caso completamente distinto y particular lo constituyó Rusia, donde el gran poder del Estado y la burocracia dimanaban del subdesarrollo de ambos estratos sociales: ni el elemento feudal ni la burguesía fueron nunca suficientemente fuertes para dirigir los asuntos del Estado. Fue el Estado quien, cual el demiurgo, creaba las clases sociales, unas veces influyendo en su formación y expansión, otras veces interponiéndose en su camino y desbaratándolas. De esta forma su burocracia no sólo se erigió en árbitro, sino también en manipulador de todas las clases sociales.

Es cierto que la burocracia soviética dominó la sociedad económica, política y culturalmente, más claramente y en mayor medida que ninguna clase poseedora moderna. Sin embargo, también es cierto que fue la más vulnerable. No sólo no pudo perpetuarse a sí misma, sino que fue incapaz incluso de asegurarse la continuidad de su propia posición, la continuidad de mando.

Bajo Stalin, un destacado grupo de burócratas tras otro fue decapitado, un grupo destacado de dirigentes de la industria tras otro fue purgado. Vino luego Krushev, quien dispersó el más poderoso centro de esa burocracia: todos los ministerios económicos de la capital fueron esparcidos y diseminados por toda Rusia.

Hasta sus últimos días, la burocracia soviética no logró adquirir esa identidad psicológica, económica y social que permitiese definirla como una nueva clase, puesto que carecía de una vertebración social dado que no tenía una configuración claramente definida.

La burocracia soviética estuvo por tanto imbuida en una honda e íntima contradicción, ya que su dominio era el resultado de la abolición de la propiedad en la industria y las finanzas, y como resultado de la victoria de los obreros sobre el antiguo régimen, debía por tanto, rendir homenaje a esa victoria; renovando continuamente la idea de que dirigía la industria y las finanzas en representación de la nación y como representante de los trabajadores.

Los directores soviéticos, altamente privilegiados, tuvieron entonces que mantenerse en guardia, en la medida en que un número mayor de obreros recibiese

mayor educación, podría fácilmente llegar el momento en que los conocimientos, la honradez y la competencia de los directores quedasen sometidos a un estricto control.

#### 2.2.4 Principales reflexiones críticas.

Cada una de las corrientes teóricas que abordaron el estudio del paradigma burocrático en el siglo XIX con su posterior modelo de implementación, convergen desde distintos enfoques o perspectivas en al menos cinco cuestiones teóricas relevantes, las cuales serán posteriormente retomadas en la segunda mitad del siglo XX y servirán como ejes temáticos sobre los cuales fundamentar, estructurar y desarrollar una nueva corriente reformadora del paradigma burocrático, denominada como *nueva gestión pública*.

En primer lugar, tenemos una discusión de tipo jurídico – constitucional que reflexiona sobre la burocracia, a partir de la concepción de ésta como una forma de organización en la que se representa el ejercicio del poder público; y como forma de gobierno, en la que en todo caso el principio fundamental es el sometimiento y subordinación a los mandatos y principios consignados de la norma fundamental.

En segundo lugar, subyace un análisis más de tipo administrativo, que implica la consideración particular de la burocracia como forma organización institucional. En este caso, las reflexiones más importantes vienen determinadas por el sentido, alcance, costo y dimensión de dicha estructura institucional, y claro está, la manera en que se resuelven los asuntos relacionados con la integración de las personas a este nuevo aparato administrativo.

En tercer lugar, tomando en consideración las reflexiones propuestas desde la teoría marxista, es importante resaltar aquellas críticas planteadas o formuladas desde la óptica de la deliberación sociológica, en las que generalmente se le atribuye al aparato burocrático un defecto desencadenante de un proceso de diferenciación en el conjunto de la sociedad de un grupo específico de individuos, caracterizados por encontrarse al servicio del Estado, y que por lo tanto conforman un grupo social concreto regido por unas reglas particulares distintas a las que rigen para el resto de la sociedad.

No obstante, la formula marxista aunque abiertamente contraria al proceso de burocratización del Estado, encontró en la fórmula de la representación del pueblo, la posibilidad de solucionar la dificultad planteada con la identificación de un cuerpo de funcionarios con determinadas funciones o servicios.

En cuarto lugar, como crítica a las cuestiones referidas con el manejo de los asuntos públicos por parte de la organización burocrática, y la correspondiente existencia de procedimientos formales que deben ser en todo caso observables; se puede advertir la necesidad de por una parte, asumir esta organización de los asuntos públicos a partir de un modelo de análisis basado en supuestos de tipo técnico, y por otra discernir respecto de la preocupación manifiesta de determinar hasta qué punto esta adecuación a las formas y a los procedimientos genera una ineficacia en el funcionamiento del aparato Estatal; es decir, una constante valoración de los principios de eficiencia y eficacia sobre los principios de legalidad y equidad.

Por último, durante esta época surge un análisis del carácter instrumental de la burocracia, preocupado por el papel de esta nueva forma de organización del poder y de los asuntos a cargo del Estado como medio de intervención en diferentes y diversos asuntos, bien como herramienta para la prestación de servicios, o bien como órgano regulador de las relaciones existentes entre los ciudadanos y el Estado.

Todas estas reflexiones teóricas respecto de la Burocracia como forma de organización del poder público, como modelo de diseño institucional o como herramienta para la prestación de los servicios a cargo del Estado, constituyen en sí mismas, los diferentes enfoques de análisis y valoración del paradigma burocrático, a partir de los cuales se han estructurado y formulado todas aquellas teorías que buscan mejorar la relación entre ciudadano, representantes del poder público y el Estado.

## 2.3 La burocracia y la nueva gestión pública

La administración tradicional del Estado y de los asuntos públicos ha estado comúnmente asociada al paradigma burocrático, es decir, a una organización jerárquica con responsabilidades claramente delimitadas en la que su actuación se encuentra regulada mediante disposiciones normativas.

Esta forma de organización, surgió en su momento como respuesta a las necesidades derivadas de la consolidación de un nuevo tipo de Estado y con el advenimiento del Estado de derecho pasó a considerarse como un instrumento de dominio legal – racional basado en la predictibilidad de la actuaciones de las instituciones y agentes del Estado.

No obstante, en el siglo XX el desarrollo del paradigma burocrático hizo evidente la existencia de disfunciones importantes, básicamente en la determinación de algunas circunstancias que impedían la adaptación de las organizaciones públicas al contexto socioeconómico.

En este sentido, una de las reflexiones más importantes que en la actualidad suscita el análisis de la organización burocrática, es el problema de la legitimidad y la credibilidad de cara al ciudadano; en tanto que de ella se demanda no solo el cumplimiento de las funciones con arreglo al principio de legalidad en congruencia con los principios fundamentales de la norma superior, sino que además se le exigen resultados medibles, cuantificables y valorables, analizados en todo caso, bajo conceptos como, eficiencia, eficacia y oportunidad.

En este contexto, surge un conjunto de perspectivas reformadoras de la organización burocrática, agrupadas bajo la denominada nueva gestión pública, enfoques de análisis normativo o descriptivos de procedimientos que en todo caso enjuician la capacidad intrínseca del Estado para administrar y, más aún, para administrar con probidad, y por lo tanto se orientan de manera general a incrementar la eficacia y la eficiencia de la administración pública.

No obstante, la crítica a la burocracia viene de lejos, es decir, sus principales contradictores no proceden únicamente del movimiento de la Nueva Gestión Pública,

puesto que los principios de eficacia y eficiencia son en sí mismos los ejes temáticos de la discusión, y dichos planteamientos ya habían sido considerados en la construcción del Estado de Derecho (Prats, 2005, p.112)

En este orden de ideas, es importante mencionar aquí una crítica que se generalizó hacia mediados del siglo pasado conocida como el “*círculo vicioso burocrático*”

*“... esta crítica se expresaba en la priorización de los medios sobre los fines, la desconsideración hacia las necesidades de los usuarios aunado a las diversas manifestaciones de alienación de los trabajadores (desmotivación, absentismo, rotación excesiva, mediocridad, etc.), a lo que desde la organización burocrática se suele responder con más control, es decir, nuevas reglas y más centralización, aspecto que produce el efecto de incrementar los mismos problemas, exigir nuevos controles y así sucesivamente”.* (Prats, 2005, p.112)

De todas formas, a pesar de las inquietudes planteadas y la inconformidad manifiesta con un modelo que empezaba a entenderse como un problema que debía ser reformulado, la mayor crítica realizada a las organizaciones burocráticas fue la de su resistencia al cambio, puesto que a medida que el entorno socio – económico y político – administrativo empezó a hacerse más dinámico y el criterio de eficiencia se erigía en un referente fundamental de evaluación organizacional, la crítica de la inamovilidad de la burocracia empezó a ganar adeptos (Prats, 2005, p.112)

De esta manera, empezó a hacerse evidente que, en efecto, las burocracias son organizaciones incapaces de corregirse en base a sus propios errores, de tal suerte que Niskanen y otros pusieron de relieve cómo los burócratas no eran sólo servidores de los intereses generales, sino que interpretaban éstos tomando en cuenta en primer lugar sus propios intereses funcionariales.

Pero aunque la contestación al pretendido valor universal del modelo burocrático viene de antes, las críticas no se tradujeron en reformas administrativas

hasta que la crisis fiscal del Estado, unida a la crisis democrática de la delegación, la percepción cívica de la irresponsabilidad y alejamiento de las burocracias, la irrupción de las nuevas tecnologías, el primer impulso de la globalización y, con todo ello, el incremento de la complejidad, diversidad y dinamismo de las sociedades, hicieron necesario acudir a nuevas ideas capaces de inspirar las reformas necesarias.

Estas corrientes renovadoras de la nueva gestión pública, florecieron a finales de los años 70's en países como el Reino Unido, Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda y Canadá, imbuidas en un proceso de modernización del aparato gubernamental que buscaba la *desburocratización* de la administración pública.

En este contexto, algunos rasgos característicos (Osborne y Gaebler, 1994) de este proceso modernizador son:

- i). la privatización de algunos servicios, originando como consecuencia,
- ii). la reducción del aparato estatal,
- iii). la redimensión de las instituciones, y en aquellos casos en los que el Estado seguía siendo el titular en la prestación de determinados servicios, y
- iv). la incorporación de criterios de gestión propios de la empresa privada.

Al respecto, las medidas desarrolladas buscaban mejorar la calidad de los servicios que se prestaban a los ciudadanos, la motivación y desarrollo del funcionario, la adopción de estructuras administrativas adecuadas y la aplicación de nuevas tecnologías (Wilson, 1989).

En efecto, el énfasis de las corrientes reformistas estuvo puesto en la dimensión económica y en la racionalización estructural del aparato administrativo, por ello, las medidas de modernización planteaban en su mayoría la reducción del tamaño del Estado y de su grado de intervención en la economía, procurándose en todo caso aumentar la eficiencia y eficacia del sector público.



Como ha señalado Guy Peters, las reformas desarrolladas a la sombra de la Nueva Gestión Pública respondieron a un cuerpo de ideas desigualmente compartidas, aunque algunas de ellas fueron ampliamente difundidas y aceptadas, en especial, las que se referían a la cuestión de cómo organizar y operar el sector público (Prats, 2005, p.114).

Entre ellas podemos destacar las siguientes:

- i). El desempeño mejora cuando los gerentes saben lo que se espera de ellos y los resultados son medidos en relación a tales expectativas. La gestión debe, pues, estar orientada a resultados fijados políticamente y técnicamente medibles.
- ii). La gestión pública mejora cuando los gerentes disponen de cierta discrecionalidad y de la flexibilidad necesarias en el uso de los recursos para llevar a cabo sus responsabilidades. La discrecionalidad y flexibilidad necesarias son controladas principalmente a través de la evaluación de resultados.
- iii). El desempeño mejora cuando la autoridad operativa es delegada desde las agencias centrales y las unidades centrales de los Ministerios a favor de los niveles y unidades operativos.
- iv). El desempeño mejora cuando las decisiones y controles gubernamentales se focalizan en los productos y los resultados más que en los insumos y los procedimientos. El desempeño mejora cuando los gerentes responden tanto del uso de los recursos como de los resultados que producen con los mismos (Prats, 2005, p.114 – 115).

En igual sentido, otro tipo de reformas o de ideas renovadoras provenientes de la nueva gestión pública, fueron por el contrario algo más polémicas que las

mencionadas anteriormente, además de menos implementadas y en aquellos lugares donde se llevaron a cabo, su duración temporal fue mucho más problemática (Prats, 2005, p. 115)

Entre las cuales resaltamos las siguientes:

- i). *El desempeño mejora cuando el ciudadano – cliente tiene la posibilidad de elegir entre oferentes de servicios públicos;*
- ii). *El desempeño mejora cuando los servicios del gobierno son tercerizados;*
- iii). *El desempeño mejora cuando las organizaciones públicas se gestionan por imitación de la gestión privada;*
- iv). *El desempeño mejora cuando la provisión de servicios se separa de la formulación de políticas (Prats, 2005, p.115).*

Del mismo modo, una de las propuestas más interesantes del movimiento de la Nueva Gestión Pública respecto de la reformulación de la organización burocrática, consistía en restablecer el control político democrático sobre los agentes burocráticos mediante la reducción en lo posible de las ambigüedades de la delegación, sobre la base de que los ciudadanos, a través de sus representantes políticos, serían capaces de retomar el control del Estado, el cual había sido desplazado impropriamente por los designios de burócratas y los grupos de interés (Prats, 2005, p. 116).

Sin embargo, este planteamiento conllevaba que para que fuese posible su aplicación e implementación, había que reconceptualizar las relaciones entre política y administración, separando institucionalmente la concepción de la política del proceso de ejecución de dichas políticas, con el fin de evitar lo que se conoce como el fenómeno de desviación burocrática, es decir, la desviación de los intereses generales a favor de los intereses de los funcionarios o las asociaciones empresariales o sindicales (Prats, 2005, p. 116).

De lo anteriormente expuesto, podemos deducir que dentro del proceso de reforma y modernización del Estado impulsado por la corriente de la nueva gestión pública, se observan al menos dos enfoques en relación con el énfasis y la manera como se desarrollan las diferentes estrategias propuestas; un enfoque denominado neo empresarial que hace énfasis en la economía, la eficacia y la eficiencia de los aparatos públicos y propone una clientelización de los ciudadanos, y un enfoque denominado neo público que pone especial atención en la politización, la racionalización, el control de los servicios públicos, la participación ciudadana y la ética en la gestión pública.

A continuación, se presentan de manera general las principales consideraciones teóricas de cada uno de estos enfoques.

### 2.3.1 La corriente neo empresarial.

Esta corriente aparece como alternativa para solventar las respuestas del Estado a la crisis fiscal originada en la transformación de sistema económico internacional, a través de un planteamiento en el que priman las categorías de análisis del pensamiento gerencial, respecto del proceso jerárquico y formal de toma de decisiones en la organización burocrática.

La corriente neo empresarial ha estado asociada recurrentemente al modelo del *management* o gerencialismo, y entre sus vertientes se cuentan el *public management* y el *new public management*, caracterizados por no contar con una estructura jerárquica de argumentos sino, más bien, con una amalgama de diferentes planteamientos que se encuentran interrelacionados.

El gerencialismo es por demás la escuela de mayor desarrollo tanto teórico como pragmático; la bibliografía es extensa. Sin embargo, bajo esta categoría analítica se agrupan un conjunto de creencias y prácticas sustentadas en la hipótesis de que una mejor gestión redundará en mayor efectividad a la hora de resolver los problemas.

En este sentido, hay quienes centran la atención de sus estudios en el servicio o en el cliente, también los hay referidos a la calidad de la prestación de los servicios y a los incentivos a los funcionarios, otros se concentran en los procesos de toma de decisiones (Barzelay, 1988, p.174).

Estos elementos asociados al gerencialismo, han sido tratados desde diferentes perspectivas, siendo quizá el antecedente de mayor relevancia la formulación de los autores Gulick y Urwick de la estrategia POSDCORB<sup>28</sup>; *planificación, organización, selección de personal, dirección, coordinación y ordenación, relaciones e información, balance presupuestario*.

---

<sup>28</sup> Esta es una formulación contenida en los trabajos clásicos de la ciencia administrativa de los autores Luther Halsey Gulick y Lyndall Urwick quienes a través de ésta, trataron de dar respuesta a las necesidades referidas a los problemas de dirección en las empresas, en especial a los principios de estructura y control.

No obstante, con la consolidación de esta escuela de pensamiento dentro de la corriente de la nueva gestión pública, la reflexión respecto de la organización burocrática se centra al menos sobre dos aspectos puntuales:

En primer lugar, esta corriente considera que el problema de la ineficiencia del Estado no es el poder de los burócratas sino, por el contrario, la existencia excesiva de normas y reglas para el desarrollo de los procedimientos de la administración, razón por la cual se sugiere potenciar el funcionamiento de la organización burocrática mediante la transformación de las estructuras tradicionalmente jerarquizadas por estructuras gerenciales y prácticas que faciliten el proceso de toma de decisiones (Aucoin, 1998, p.500).

En segundo lugar, este proceso de transformación de la estructura administrativa, comporta la implementación de medidas para reforzar las capacidades de los funcionarios al momento de la toma de decisiones, de manera tal que tengan claridad sobre su misión, deber y objetivos, y se hagan responsables ante sus subordinados y ante los ciudadanos.

El desarrollo que fundamentalmente han tenido estas dos propuestas neo empresariales ha sido la implementación de medidas de descentralización administrativa, delegación del poder y desregulación de procedimientos formales.

En este sentido, una de las diferencias entre la organización burocrática y la corriente neo – empresarial, consiste en la primacía que esta última le da a la obtención de los resultados respecto del seguimiento a los procedimientos y formalismos.

En todo caso, una de las críticas que puede hacerse a la escuela del gerencialismo, está en el hecho de considerar como dogma que una mejor gestión de los asuntos públicos se corresponde con un aumento en la eficiencia en la prestación de los servicios, toda vez, que aun cuando en muchos casos esto pueda comprobarse, en otros, la autonomía de gestión conduce al menos en el sector público a la aparición de fenómenos como la corrupción.

### 2.3.2 La corriente de la elección pública.

Esta corriente reformadora de la organización burocrática, está basada en el desarrollo teórico de la escuela del *public Choice* que propugna por la maximización de los beneficios en razón de la elección racional de las alternativas.

Su aparición en el contexto de la nueva gestión pública, se remonta al trabajo de William Niskanen sobre el gobierno representativo y la burocracia (Niskanen, 1971, p.72), en donde a partir del análisis respecto del manejo del presupuesto del Estado se confrontan los escenarios de representación política con el manejo técnico realizado por el aparato burocrático.

En esta misma línea, James Buchanan,<sup>29</sup> sostiene que tanto burócratas como políticos son maximizadores del presupuesto público, y por lo tanto en principio buscan sus propios intereses y posteriormente el interés general; de esta manera el burócrata busca maximizar la utilidad de su cargo obteniendo el máximo provecho del mismo, y el político creará las condiciones adecuadas para poder ser reelegido.

En todo caso, el énfasis central de esta propuesta está del lado de la implementación de mecanismos que permitan reafirmar la primacía de los escenarios políticos de representación respecto de la organización burocrática, en especial en el diseño de los presupuestos y las políticas (Aucoin, 1998, p.495).

Desde esta perspectiva, se postula que los administradores profesionales al servicio del Estado poseen demasiado poder, de allí que éste sea percibido como un problema.

Como resultado de la propuesta de Niskanen de confrontación entre gobierno y burocracia en la lucha por las finanzas, se puede colegir de manera general que por una parte, la concentración de poder en la organización burocrática conlleva que los funcionarios profesionales en razón del conocimiento técnico especializado, tiendan a formar sus propias percepciones de lo que es el interés público; y por otra, que como

---

<sup>29</sup> James McGill Buchanan, economista estadounidense considerado el máximo representante de la teoría de la elección pública (*Public Choice*), que trata de ligar la economía con la política a través del Estado, entendido como la suma de voluntades individuales.

corolario de esta situación los representantes electos solo posean unas capacidades mínimas para dirigir a la burocracia.

En este sentido, la teoría de la elección pública considera que en el diseño organizativo del Estado moderno, los líderes políticos representantes del interés general han perdido su papel protagónico a favor de las estructuras técnicas y especializadas de la organización burocrática, las cuales simplemente deberían asistir al gobierno.

De esta forma, sus propuestas se concentran en el fortalecimiento del poder de las autoridades ejecutivas, haciendo énfasis en estrategias de centralización, coordinación y control.

En el caso de la centralización, lo que se pretende es reforzar los poderes de las autoridades ejecutivas en dos direcciones; la primera afianzar el poder de los jefes del gobierno en contra de los demás miembros del ejecutivo; la segunda potenciar la capacidad de control de los funcionarios del gobierno sobre las burocracias (Aucoin, 1998, p.498).

Para el caso de la coordinación, se busca aumentar la importancia de la subordinación existente en la relación entre los diferentes escenarios de política y administración, donde el factor clave es el protagonismo en el diseño de las estructuras institucionales, por encima de la especialización técnica (Aucoin, 1998, p.499).

Finalmente, en relación con los mecanismos de control del gobierno sobre la administración burocrática, se busca asegurar que las políticas sean implementadas como efectivamente estaba previsto (Aucoin, 1998, p.500).

En este contexto, las principales críticas a la corriente de la elección pública se resumen en el riesgo de politización de la burocracia, contaminando su independencia y autonomía, y determinando a la postre que la organización se encuentre al servicio de los intereses particulares de los políticos más que al interés general que estos representan.

### **2.3.3 La corriente neo pública.**

Esta corriente o modelo de gestión dedicado a la reformulación de la organización burocrática, se basa en una serie de principios o postulados (unos genéricos y otros más abstractos) a partir de los cuales se trata de estructurar un nuevo modelo o paradigma denominado “postburocrático” (Barzelay, 1998), haciendo énfasis principalmente, en aspectos como la ética en la gestión pública y la participación ciudadana (Ramió, 2001, p. 4)

El enfoque neo público, a diferencia de aquellos modelos de gestión que hacen énfasis en la economía, la eficacia y la eficiencia de los aparatos públicos y que proponen una clientelización de los ciudadanos; pone especial atención en la repolitización, la racionalización y el control de la externalización de los servicios públicos, la participación ciudadana y la ética en la gestión pública (Ramió, 2001, p. 4).

Finalmente, es importante mencionar que esta corriente o enfoque de reformulación de la organización burocrática es claramente minoritaria (en comparación con la proliferación del enfoque neo empresarial), tanto en el mundo académico como en las bases conceptuales de las innovaciones en la administración pública.

De conformidad con lo señalado por el profesor Carles Ramió, algunos de los principios que pueden ser destacados como características de la corriente neo pública (Ramió, 2001, pp. 4 – 5), son:

- i). El fortalecimiento del concepto de ciudadanía, como principio básico para recrear la legitimidad política en la Administración Pública.
- ii). La vigorización de los valores de por una parte, los temas públicos y por otra, de los empleados públicos, que permitan crear una cultura administrativa asociada tanto a la eficacia y a la eficiencia como a la ética en la gestión pública.



- iii). El reconocimiento de derechos a los ciudadanos, y la garantía para el ejercicio efectivo de los mismos.
- iv). La búsqueda de la satisfacción del ciudadano en la utilización de los servicios públicos, además de la simplificación de los escenarios de interacción entre Estado – ciudadano.
- v). A diferencia de las corrientes neo empresariales, el enfoque neo público propone la adopción de principios como la universalidad y la igualdad, en los servicios públicos, incrementando la calidad en la prestación de los mismos, y eventualmente la oferta de servicios por parte del Estado.
- vi). Finalmente, en materia de externalización o tercerización de los servicios a cargo del Estado, la corriente neo pública propone abordar la discusión sobre la pertinencia y oportunidad de llevar a cabo estos procedimientos a partir de la consideración de las necesidades y derechos de los ciudadanos, de manera tal, que en todo caso se garantice la dirección, control y evaluación de las autoridades públicas desde una perspectiva económica, legal y de defensa de los ciudadanos como receptores de los servicios públicos.

Del mismo modo, siguiendo con el análisis propuesto por el profesor Ramío, entre las principales críticas y problemas asociados a la corriente neo pública (Ramío, 2001, p. 6), encontramos las siguientes:

- i). La adopción de criterios como la igualdad, la participación, la cultura pública o la regulación, se utilizan como excusa en los casos en los que la propia administración es incapaz auto gestionarse por déficits técnicos, de manera flexible, eficaz y eficiente.

- ii). En el fondo, detrás de la defensa de los valores públicos se encuentran actores acomodados que tienen como objetivo la supervivencia de un modelo burocrático que satisface las necesidades particulares de los empleados públicos y no las de la ciudadanía.

Ahora bien, dicho esto, es necesario advertir que tal y como lo manifiesta el profesor Ramió, en la literatura de la Nueva Gestión Pública la mayoría de las aportaciones vienen desde la corriente neo empresarial, en detrimento, de las contribuciones del enfoque neo público, que para el caso representa una minoría.

No obstante, esto no quiere decir que las aportaciones hechas desde la corriente neo pública sean en si mismas una utopía, por el contrario, este aspecto demuestra como el carácter instrumental de las medidas y la necesidad de la inmediatez en los resultados, son sin duda alguna, el imperativo en materia de gestión en la administración pública.

De tal suerte que nos encontramos ante una desalentadora asimetría en materia de implementación de medidas en la administración pública a partir de los postulados o escuelas de la nueva gestión pública; tal y como lo esboza el profesor Carles Ramió:

*“los valores asociados a la ética pública, son “sólo” valores que pueden aparecer en el plano normativo (códigos deontológicos, declaraciones de principios, etc.) y que, como mucho, pueden incorporarse en un nivel formal de discurso. Es decir, los valores y la ética pública están en franca desventaja con los valores neo empresariales de carácter instrumental que van acompañados de herramientas que favorecen su inmediata implementación” (Ramíó, 2001, p. 6).*

## **2.4 Las administraciones pre-burocrática, burocrática y post-burocrática.**

Hasta ahora, se ha hecho un repaso breve y general respecto del paradigma burocrático, bien desde el punto de vista de su interpretación ideal del modelo de Weber influido por la organización clásica del poder en Prusia, como de las principales consideraciones al respecto, esto es, la postura existente en el siglo XIX por los teóricos liberales de la revolución francesa y del marxismo y los planteamientos de la escuela de la nueva gestión pública, a través de las corrientes del gerencialismo o neo empresariales y de la elección pública.

Dicho esto, una de las propuestas que se retoma en este apartado, bien por su aceptación reciente, por su fácil intelección o porque con relativa homogeneidad ha sido utilizada para el análisis de la burocracia, es la revisión de las formas de adaptación de este paradigma a partir de la contextualización de la manera como se aplican cada uno de sus postulados teóricos.

En suma, a partir de la correspondencia con una tipología ideal o arquetípica respecto de la organización del Estado, se identifican los diferentes rasgos característicos de los modelos de adaptación en razón de la evolución y el desarrollo histórico de los planteamientos del paradigma burocrático, esbozando así una división general en al menos tres estadios diferentes, que resultan por demás provechosos desde el punto de vista metodológico, porque permiten catalogar, de acuerdo con las consideraciones propias de cada categoría, las posibles manifestaciones que puede tener esta forma de organización.

Esta propuesta (Villoría, 2007), parte de la concepción de un modelo referente del tipo ideal, que es comúnmente el contenido en el estudio sociológico de Weber, en donde en stricto sensu, se pueden identificar como rasgos característicos, entre otros, los siguientes (Weber, 1985, p.32).

- i). *La especialización de funciones, en coherencia con la tecnificación racional...*
- ii). *La jerarquización de las organizaciones...*
- iii). *La delimitación rigurosa de competencias sobre la base de un marco normativo, tanto para la aplicación de la Ley como para el seguimiento estricto de los procedimientos...*
- iv). *El uso de documentos y comunicaciones por escrito...*
- v). *La no propiedad del cargo...*
- vi). *La preparación técnica para acceso al puesto”*

En primer lugar, tenemos la *administración pre burocrática*. Este tipo de organización como su nombre indica, es una propuesta que ubica a la organización estatal en un estadio anterior al Estado de derecho, básicamente por la existencia de algunos comportamientos propios del Estado absoluto.

Esta administración se caracteriza porque los trabajadores al servicio del Estado, son reclutados por la autoridad nominadora de entre un grupo de personas afines ideológica y personalmente con base en el criterio de confianza, seleccionados por el poder político sin mecanismos de control internos o externos, cuyo propósito principal es la búsqueda de una lealtad firme. Este tipo de nombramiento es bastante similar por no decir igual, al que se efectuaba con ocasión de la selección de las personas que integraban el cuerpo funcional al servicio de la corona, claramente alineado con la ideología política del monarca.

Del mismo modo, existen algunas cuestiones inconclusas o inacabadas, por no decir inexistentes, desde el punto de vista de la planificación de la gestión de personal, como por ejemplo la seguridad en el empleo, toda vez que la permanencia depende de la autoridad nominadora.

Como corolario de lo anterior, puede decirse que una organización del tipo pre – burocrático es una organización en la que existe una intromisión completa de la política en la esfera administrativa, determinando a la postre que el aparato institucional del Estado depende totalmente del gobierno, y por lo tanto, se encuentre alineado con la ideología política dominante, incluso por encima del interés general.

En segundo lugar, se encuentra *la administración burocrática*, que se erige como un modelo de administración coherente con el Estado de derecho, toda vez que con base en el principio de legalidad, lo que se predica de la administración es su sujeción al marco jurídico existente, antes que a agentes externos o a consideraciones del tipo político – partidista.

Según Weber, esta organización, constituye el tipo más puro de la legitimidad racional-legal (Weber, 1997), caracterizado según algunos autores (Villoría, 2007, p.31) por que los trabajadores al servicio del Estado pertenecen a sistemas de gestión del empleo público fuertemente profesionalizados que van más allá de la mera selección por mérito o de la permanencia en el empleo.

Para estos autores, una administración del tipo burocrático tiene el papel fundamental de sostener y preservar los principios y garantías constitucionales, y una de sus principales aportaciones es la selección de las personas que integran los cuadros de personal a través de la garantía a los principios de publicidad, igualdad y mérito.

En tercer lugar, *la administración post – burocrática*, como un tipo de administración que constituye una propuesta de evolución del paradigma burocrático, en el que a partir de una serie de consideraciones respecto del funcionamiento y desarrollo del aparato burocrático, se plantea la utilización de nuevos modelos de gestión y de organización del Estado que buscan adaptarse al cambio y transformación de las sociedades modernas, y por tanto responder de mejor forma a las nuevas demandas sociales.

Este hecho notorio de crítica al paradigma burocrático, ya había sido planteado por el propio Weber, quien consideraba a la burocracia como *una jaula de hierro que*

*atraparía a la humanidad en su maquinización y fría búsqueda de la eficacia, creando una sociedad sin alma y sin capacidad de reflexión moral* (Weber, 198, p.79-81).

En este nuevo tipo de administración, la preocupación por la eficiencia ocupa un lugar relevante, que paulatinamente ha impulsado la introducción de competencia entre el sector público y el privado en la gestión de los servicios prestados a los ciudadanos, o en los costes de funcionamiento del aparato burocrático a través de la introducción de reformas y reestructuraciones para disminuir el personal al servicio del Estado.

Del mismo modo, y en congruencia con los mecanismos y escenarios de participación del Estado de derecho, en esta tipología se desarrollan instrumentos de control de la administración, y se propone la superación de la organización jerárquica.

En definitiva, las administraciones post – burocráticas, han transformado la racionalidad de acción del Estado, a través de la tendencia de hacer que el aparato burocrático funcione más como una empresa a partir de criterios surgidos de la lógica de mercado (Hood, 1991), ejemplo de ello es el carácter sistémico de la gestión de las personas en las organizaciones públicas evidente en la creciente adopción de sistemas de mérito y de medidas para la flexibilización laboral (Longo, 2001).

## **2.5 Reflexiones sobre el paradigma burocrático.**

Con el desarrollo de este capítulo en la presente investigación, se pretendía hacer énfasis en algunos aspectos básicos respecto de la aparición del paradigma burocrático y su papel como eje teórico para la organización del Estado.

En este sentido, se trataba de reconocer la importancia que tiene la burocracia como modelo de organización a través del cual administrar los asuntos a cargo del Estado o de aparato para llevar a cabo el proyecto de satisfacción de las demandas ciudadanas y del interés general.

Sin duda alguna, desde esta óptica, es poco lo que puede señalarse en contra de la organización burocrática, pues en estas circunstancias son más las bondades del modelo que las propias carencias que puedan evidenciarse o que se le puedan adjudicar.

Así por ejemplo, la aparición de la organización burocrática, constituye uno de los factores más relevantes en la construcción del Estado de Derecho y por ende en la disolución del poder absoluto del monarca, distribuido o representado en este caso por sus agentes, quienes más allá de la subordinación a los designios del Rey, se encontraban al servicio del interés general.

De igual forma, los agentes del poder del monarca, debían desarrollar su actuación dentro de un marco legal y/o reglamentario que permitiese al Rey y a los ciudadanos, predecir la acción de estos, y por esta vía, confiar en la capacidad de gestión de los asuntos públicos.

Otra de las bondades de la organización burocrática, está relacionada con la conformación de un nuevo sistema de distribución del poder, que generó un nuevo modelo de organización, distinto al de la figura del Rey, que permitió repartir y distribuir equitativamente los principales aspectos relativos a la administración de los asuntos públicos.

Del mismo modo, la burocracia, se convirtió en el instrumento idóneo para llevar a cabo los objetivos generales, puesto que desde el punto de vista administrativo,

esta forma de organización permitía contar con una masa uniforme de representantes del poder público, adiestrados en diferentes disciplinas y poseedores de un saber técnico, que garantizaba la correcta y oportuna ejecución de la actividad estatal y que garantizaban la imparcialidad y subordinación a la ley y al interés general en la gestión de dichos asuntos.

No obstante, la profesionalización de la burocracia paso a convertirse en un requisito previo en la consolidación del Estado de Derecho y la modernización de la sociedad, en tanto que se convirtió en un instrumento catalizador de los intereses particulares respecto de la subordinación al interés general.

De esta manera, la consolidación de un aparato burocrático profesionalizado, permitió que se sentaran las bases para un modelo de desarrollo social y económico, capaz de generar el crecimiento gradual y sostenido de aquellos países que contaban con este instrumento; contrario sensu, en aquellos países en los que esta temática era una tarea pendiente o inconclusa, la organización burocrática se constituyó en un factor en contra del crecimiento económico y social.

En este contexto, surgen una serie de consideraciones e ideas que buscaban reformular a la organización burocrática, en especial enfrentando los criterios de gestión de eficiencia y eficacia a los principios de legalidad y equidad.

Claramente, las estrategias de reformulación del paradigma burocrático no han sido homogéneas, por el contrario su aplicación ha sido disímil y esto ha llevado a la dificultad de analizar o evaluar los resultados obtenidos e incluso a plantear la equivocación de tratar de imitar o copiar las estrategias de reforma llevadas a cabo en otras latitudes.

Por último, la preocupación de este debate supone por una parte la consolidación de la organización burocrática (allí donde es un tema inconcluso), y por otra, la adaptación de esta forma de organización a una dinámica en la que el Estado debe responder ante demandas cada vez más diversas.





## **CAPITULO 3**

### **LA FUNCIÓN PÚBLICA**

**3.1 Tipologías de estudio de la función pública,** 3.1.1 Función pública como régimen orgánico –funcional, 3.1.2 Función pública, estructura institucional y funcionarios. **3.2 Sistemas de función pública,** 3.2.1 Sistema abierto o de empleo, 3.2.2 Sistema cerrado o de carrera. **3.3 La función pública continental o de derecho administrativo,** 3.3.1 La función pública en Francia, 3.3.2 La función pública en Alemania, 3.3.3 La función pública en Italia, 3.3.4 La función pública en España. **3.4 La función pública anglosajona o de derecho laboral,** 3.4.1 La función pública en Reino Unido, 3.4.2 La función pública en EE.UU. **3.5 La función pública en Colombia,** 3.5.1 Formación histórica de la administración pública colombiana, 3.5.2 Dimensiones de la función pública colombiana, 3.5.3 Orígenes del sistema de carrera administrativa, 3.5.4 Los fines de la carrera administrativa, 3.5.5 Los diferentes regímenes de carrera administrativa. **3.6 Reflexiones sobre la función pública.**



### 3 LA FUNCIÓN PÚBLICA.

En el capítulo anterior, se hizo por una parte un repaso breve y general respecto del paradigma burocrático desde el punto de vista de la interpretación ideal del modelo Weberiano influido por la organización clásica del poder en Prusia así como de las principales consideraciones al respecto, esto es la postura existente en el siglo XIX por los teóricos liberales de la revolución francesa y del marxismo, y los planteamientos de la escuela de la nueva gestión pública, a través de las corrientes del gerencialismo o neo empresariales y de la elección pública.

Del mismo modo a partir de la correspondencia con la tipología ideal arquetípica Weberiana, se identificaron los diferentes rasgos característicos de los modelos de adaptación en razón de la evolución y el desarrollo histórico de los planteamientos del paradigma burocrático; esbozando así una división general en al menos tres estadios diferentes.

En este sentido, los tres estadios de la organización burocrática, se corresponden con la evolución y la fidelidad en la adaptación de los diferentes postulados teóricos del paradigma burocrático, siendo la organización pre burocrática el estadio de mayor desafección del modelo teórico clásico; y la organización post burocrática el último estadio de evolución en el que se incluyen las técnicas sugeridas por las corrientes de la nueva gestión pública.

Finalmente y a manera de reflexión y conclusión, se señalaron algunas consideraciones particulares respecto de la organización burocrática, destacando su importancia en la consolidación del Estado de Derecho y la nueva organización del poder público y el debate acerca de la capacidad de dicha organización de responder eficiente y oportunamente a las nuevas demandas de los ciudadanos.

En definitiva, hasta ahora se expuesto el paradigma burocrático como referente en la forma de organización del Estado, se ha presentado los estadios de evolución de la organización burocrática, y ahora compete aquí traer a colación el concepto con el que se titula el presente capítulo, la función pública.

A manera de prolegómeno introductorio, adviértase por el lector que en la actualidad la idea de reflexión que subyace al análisis de la función pública es la legitimidad de la misma, es decir, la cuestión del reconocimiento y aceptación por parte de los destinatarios, (ciudadanos, partidos políticos, grupos económicos, etc.).

Así por ejemplo, en caso de no existir un reconocimiento de la función pública como estructura con legitimidad auténtica, difícilmente los destinatarios de la actividad administrativa se sentirán atraídos por colaborar y participar de ella, en detrimento del cumplimiento eficaz de las tareas públicas que necesitan de la participación e interacción con los ciudadanos.

En este sentido, una de las razones por las cuales los destinatarios o beneficiarios de la actividad de la función pública no reconocen como legítima dicha actividad, es la idea central de los apartados anteriores, la desafección por una organización burocrática representante de intereses políticos y de sus propios intereses en detrimento del interés general.

No en vano, un rasgo característico de nuestros días es observar como la organización burocrática (*instituciones, agentes y funcionarios*) se encuentran inmersos en un mar de críticas, señalamientos e incomprensiones, (*excepcionalmente injustificadas*), situación que consolida o refuerza en los ciudadanos la opinión negativa de la burocracia.

Este escenario, se convierte en un atractivo caldo de cultivo para impulsar todo tipo de reformas políticas y económicas, en algunos casos sustanciales, en otros son meramente formales; en todo caso dirigidas particularmente a transformar la función pública, que generalmente es considerada en algunos aspectos como el privilegio de un grupo especial de ciudadanos.

En este contexto, modificar la opinión negativa que tienen los ciudadanos de la organización burocrática, pasa en principio, por generar estrategias y medidas que permitan mejorar la eficiencia y oportunidad con la que se llevan a cabo los cometidos del Estado y como se administran los asuntos públicos.

Sin embargo, debe tenerse especial precaución con la forma como se comprende aquí el concepto de eficiencia, toda vez que no puede equipararse con una noción utilitaria, o un cálculo de la relación tiempo – costo, es decir, no se trata del cumplimiento de las tareas del Estado con finalidades económicas o lucrativas, con una pura lógica del beneficio como en el caso de las empresas; contrario sensu, el concepto de eficiencia en el ámbito de la organización burocrática lo que debe denotar es la realización de los asuntos públicos en busca del interés general con arreglo al principio de legalidad y a los contenidos fundamentales de la carta política.

Así pues, la propuesta que aquí se plantea, es que en el cumplimiento eficiente de las tareas públicas en razón de la sujeción al interés general, por una parte, se transforma la opinión negativa de los ciudadanos en relación con el manejo de los asuntos públicos por parte de los agentes estatales, y por otra, se proporciona una nueva legitimidad a la organización burocrática.

Por esta razón, la función pública debe propender por una articulación lo suficientemente coherente entre instituciones, funcionarios y funciones, que garantice el fortalecimiento del vínculo entre la organización burocrática y los ciudadanos, en congruencia con los principios, derechos y garantías constitucionales del Estado de derecho.

De este modo, la función pública en el marco de la organización burocrática debe ante todo respetar los derechos fundamentales tanto de los ciudadanos como de los propios funcionarios.

Finalmente, de lo hasta aquí expuesto se colige que la reflexión actual respecto de la legitimidad de la función pública trasciende a la concepción clásica de la necesidad de ejercer el poder, y se sitúa en la eficiencia con la que se llevan a cabo los cometidos del Estado y se administran los asuntos públicos.

En el caso Colombiano, autores como el tratadista Manuel Villoría, destacan que Colombia es un ejemplo de organización burocrática que no acaba de consolidarse plenamente; toda vez que en nuestra administración pública conviven prácticas del tipo pre burocrático con un sistema formalmente burocrático, donde incluso, se pueden

observar algunos rasgos del servicio civil profesional ideal (Villoría, 2007, p.41), por desgracia, este intento lleva sosteniéndose desde 1930.

De esta forma, ante la existencia de una organización burocrática que no acaba de consolidarse plenamente, con suma dificultad podemos hablar de la consolidación y legitimidad de nuestro modelo de función pública o incluso del conocimiento y valoración que tienen los ciudadanos respecto de ella.

Dicho esto, bastantes son los retos futuros de la función pública colombiana, empezando por la concepción, conocimiento y valoración que tienen los ciudadanos de ella, además de la capacidad de convertirse en el instrumento de satisfacción del interés general en un ambiente de legitimidad y subordinación al principio de legalidad, como supuestos básicos para la consolidación del Estado de Derecho.

### 3.1 Tipologías de estudio de la Función Pública.

Una de las conquistas del Estado de derecho es el principio de legalidad, es decir la actuación de los representantes del Estado de conformidad con un mandato legal que les impone una serie de funciones dentro de un ámbito de aplicación específico, este hecho posibilita a los agentes estatales reconocer sus tareas y límites y a los ciudadanos confiar en la claridad y la predictibilidad en las acciones del Estado.

En la actualidad, la organización burocrática moderna no sólo ejerce labores administrativas, es decir, ejecución de las funciones establecidas en los mandatos legales y constitucionales, también ejerce de forma delegada y subordinada poderes cuasi legislativos y cuasi judiciales, es decir, la imposición de sanciones y la reglamentación de procedimientos por vía administrativa; por esta razón, su permanencia, independencia y estabilidad, es fundamental para la generación y aplicación imparcial del derecho.

En este caso, la institución de la función pública se configura como el instrumento que permite articular dentro de las organizaciones burocráticas, por una parte el estudio de las funciones asignadas al ente Estatal y, por otra, las disposiciones del ordenamiento jurídico que se refieren tanto al manejo de las personas al servicio del Estado como a la organización institucional que las encuadra (Parada, 2000, p.398).

En suma, en el derecho administrativo moderno, el concepto de función pública tiene al menos dos acepciones para su estudio; una primera que aquí se denomina como orgánico – funcional y que trata sustancialmente del análisis de las funciones que tiene a cargo el Estado, y una segunda referida a los servidores o funcionarios y a la estructura del Estado, en donde se aborda la relación laboral existente entre el Estado y las personas físicas que integran la organización institucional y el régimen jurídico que regula dicha organización institucional.

Para el caso en comento, el concepto de función pública está ligado por una parte, a la estructura orgánica – funcional del Estado, con las ramas del poder público,



los demás organismos autónomos e independientes que lo integran y, por otra a las personas naturales que integran su organización institucional<sup>30</sup>.

En otras palabras, la función pública comprende todas las funciones del Estado que les corresponde cumplir tanto al poder ejecutivo, como al legislativo, al judicial y a los demás organismos que lo integran por conducto de los servidores públicos vinculados a él (Solano, 2005, p. 2).

De allí se infiere que la función pública forma parte del Estado, de la cual es su titular, pues solo él puede asumirla y ejercerla directamente por conducto de sus ramas, entidades u órganos, o descentralizarla por colaboración en particulares (Gómez, 1995, p. 105).

En todo caso, el desarrollo normativo que en determinado momento puede hacerse del concepto de función pública, no es una categoría absoluta, toda vez que por una parte este desarrollo está condicionado por la subordinación de la actividad estatal al interés general y al respeto de los derechos de la persona que desempeña las funciones del Estado (Parada, 2000, p.398), y por otra, porque *(la función pública y el régimen laboral son materias movedizas y fluctuantes en donde lo que hoy es un elemento diferencial entre una y otra, mañana puede dejar de serlo o estar en trance de desaparición)* y que como es lógico, *(ni estas ni otras cuestiones tienen idéntica respuesta en todos los países ni en todas las épocas, en todo caso, un régimen de función pública tiene que tomar posiciones en una serie de problemas que concurren en la administración)*, (Parada, 2000, p.398).

---

<sup>30</sup> Ver, Colombia, *Constitución Política de 1991*. artículos 113, 122, 123, 150, 228 y 267.

### 3.1.1 Función pública como régimen orgánico -funcional.

Una primera posibilidad para el análisis del concepto de la función pública, es como ya se ha dicho en los párrafos precedentes, el estudio de las funciones asignadas al Estado, en relación con el cumplimiento de los cometidos constitucionales.

Cabe resaltar que el derecho administrativo como disciplina, es el escenario desde donde se analizan e identifican tanto las funciones como los procedimientos que desarrolla el Estado para el cumplimiento de sus tareas o cometidos.

Ahora bien, esta visión de la función pública denota por una parte, las funciones que le son encomendadas a la organización estatal y por otra, el procedimiento que estas agotan para su ejecución.

Desde este punto de vista, el análisis del concepto de función pública se efectúa a partir de una concepción dinámica de la organización administrativa del Estado, la cual está basada en la tipificación de dicha organización como un grupo socio político que realiza una serie de actividades para lograr su fin esencial, en este caso, la consecución del bien común.

En este sentido, se tiene que para la ejecución de dichas tareas, la organización Estatal necesariamente debe valerse de la integración articulada de una serie de procedimientos y actuaciones, cada uno de los cuales constituye en *stricto sensu* una función pública.

De esta manera, el universo de las tareas del Estado se agrupa en diferentes categorías, las cuales como conjunto, abarcan la totalidad de las funciones estatales; frecuentemente referidas en la doctrina en seis grandes grupos, así:

- i). Darse su propia organización fundamental,
- ii). Regular las relaciones internacionales,
- iii). Regular las conductas de los asociados,
- iv). Tener su propio patrimonio,

- v). Prestar servicios públicos y,
- vi). Fomentar las actividades de los administrados.

Al respecto, el profesor Bergeron define la función pública como una serie de actividades, relacionadas entre sí en el proceso de acción, y unidas por su participación común, en la vida de un organismo, (Bergeron, 1969, p.82).

Del mismo modo, investigadores como Robert Dahl, en una visión sistémica de la función pública, la consideran como:

*“un conjunto actividades políticas que se desarrollan dentro de un sistema, teniendo en cuenta que precisamente el conjunto de funciones al interior del sistema constituye el gobierno de éste”* (Dahl, 1985, p.39).

Sin embargo, es quizás la propuesta del profesor Raymond Carré de Malberg la de mayor relevancia, toda vez que a partir de la implementación de una doctrina que diferencia en la función pública las funciones propiamente dichas de los objetivos y metas, cataloga y diferencia las funciones del Estado en constituyente, administrativa, legislativa, judicial, de control fiscal, de ministerio público, electoral, de planeación y de defensa y seguridad (Carré de Malberg, 1986, p.263).

En este sentido, debe advertirse que lo hasta aquí expuesto en relación con el estudio del concepto de función pública, denota una estrecha relación con la organización del poder público y la conceptualización del aparato administrativo e institucional del Estado.

No obstante, a pesar de los matices y diferencias que pueden existir al momento de concretar materialmente la estructura del Estado, la complejidad en la comprensión de la función pública en los términos que aquí se han señalado, es el de la titularidad en el ejercicio de las funciones del Estado, y de allí su asimilación o no como función pública.

Lo anterior, debido a que en la actualidad el Estado se vale de agentes privados que por la vía de la colaboración coadyuvan con este en el cumplimiento de los fines

y objetivos, en donde se hace necesario distinguir si las actividades que éste ha delegado en terceros son o no una función pública.

En principio, a partir de autores como Jellinek y Renato Alessi, el desarrollo de las funciones públicas, se asigna inicialmente a las instituciones que integran la estructura de la administración general del Estado, evento en el cual son los titulares de las distintas instituciones quienes en stricto sensu ejercen función pública (Jellinek, 1970, p.409) y (Alessi, 1970, p.73).

No obstante, como bien lo anota el profesor Ramón Parada, junto a la organización institucional del Estado, coexisten algunas técnicas de asociación de sujetos privados a la realización de funciones públicas, que van desde la denominada autoadministración corporativa (Parada, 2000, p.302), hasta la incorporación a órganos administrativos, pasando por el llamado ejercicio privado de funciones públicas.

Al respecto, el máximo organismo de cierre de la jurisdicción constitucional en Colombia coincide con los autores a la hora de señalar que en la actualidad existe toda una variedad de modalidades mediante las cuales los particulares pueden ser llamados a ejercer funciones públicas<sup>31</sup>, a través de varios supuestos:

- a) *La atribución directa por la Ley de funciones administrativas a una organización de origen privado...*
- b) *La previsión legal, por vía general da autorización a las entidades o autoridades públicas, titulares de las funciones administrativas para atribuir a particulares (personas jurídicas o personas naturales), mediante convenio precedido de acto administrativo el directo ejercicio de aquellas...*
- c) *En otros supuestos, para lograr la colaboración de los particulares en el ejercicio de funciones y actividades propias de los órganos y entidades estatales, se acude a la constitución de entidades en cuyo*

---

<sup>31</sup> Ver, Colombia, Corte Constitucional. entre otras. *Sentencia de Constitucionalidad C – 543 de 23 de Mayo de 2001*, referencia Expediente, D – 3163, Magistrado Ponente, Dr. Álvaro Tafur Galvis, y *Sentencia de Constitucionalidad C – 233 de 4 de Abril de 2002*, referencia Expediente, D – 3704, Magistrado Ponente, Dr. Álvaro Tafur Galvis.

*seno concurren aquellos y éstas, se trata, especialmente de las llamadas asociaciones y fundaciones de participación mixta...*

*Junto a las modalidades anteriores, deben contarse aquellos supuestos que significan incorporación de las personas privadas, en su condición de tales, a órganos administrativos en lo que se ha llamado una participación “interna o inmanente a la administración”<sup>32</sup>.*

Así las cosas, esta perspectiva de análisis pone en evidencia como ya lo ha dicho en sede de control de constitucionalidad la Honorable Corte Constitucional Colombiana que:

*“Organización administrativa y función pública son realidades que no se corresponden con exactitud y que junto a la “administración en sentido propio” ha existido desde siempre “una suerte de administración impropia”, gestionada por personas y entidades de carácter esencialmente privado”<sup>33</sup>.*

En suma, respecto del análisis del concepto de función pública desde el punto de vista material, aquí denominado como orgánico – funcional a partir de las funciones que le corresponde cumplir al Estado, subyace una reflexión relacionada por una parte con la estructura orgánica del poder público, y por otra con la determinación de la titularidad del ejercicio de la función pública, en razón de la posibilidad existente de que dichas funciones puedan ser ejercidas por particulares.

Sin embargo, revisemos la segunda opción de análisis del concepto de función pública, que para los efectos de la presente investigación es la que se encuadra dentro de los propósitos que aquí se persiguen.

---

<sup>32</sup> Ver, Santamaría Pastor, Juan Alfonso. *Principios de Derecho Administrativo*, en: Colombia, Corte Constitucional. *Sentencia de Constitucionalidad C – 482 de 25 de Junio de 2002*, referencia: Expediente OP. – 060, Magistrado Ponente, Dr. Álvaro Tafur Galvis.

<sup>33</sup> Ver, Colombia, Corte Constitucional. *Sentencia de Constitucionalidad C – 482 de 25 de Junio de 2002*, referencia: Expediente OP. – 060, Magistrado Ponente, Dr. Álvaro Tafur Galvis.

### 3.1.2 Función pública, estructura institucional y funcionarios.

Como segunda posibilidad, para el estudio del concepto de la función pública se encuentra un enfoque a través del cual se designa el régimen jurídico que regula por una parte la organización institucional del Estado, y por otra la relación laboral existente entre éste y las personas físicas que integran dicha organización.

Desde este punto de vista, el tratadista Diego Younes Moreno, señala que:

*“La organización de la función pública tanto en Colombia como en otros países del mundo obedece a la noción de sistema. Este término (sistema) abarca la idea de un conjunto de variables interrelacionadas entre sí, que persiguen una finalidad determinada.*

*Para nuestro caso tales variables están representadas por los distintos órganos o entidades que de una u otra manera tienen a su cargo algunas de las diversas competencias frente al manejo de los recursos humanos al servicio del Estado. Esta tarea (manejo de los recursos humanos al servicio del Estado) se suele denominar ‘función pública’ en el vocabulario de unos especialistas o ‘servicio civil’ en el de otros” (Younes, 1998, p.1).*

En igual sentido, el profesor Libardo Rodríguez, afirma que *el tema se refiere al estudio de la que puede llamarse relación laboral entre la administración y sus servidores* aspecto que denota el conjunto de regímenes jurídicos aplicables a la generalidad del personal de la administración del Estado (Rodríguez, 1996, p.157).

En este caso, las instituciones del Estado son comprendidas como entes de existencia ideales que no pueden actuar por si solos y que por lo tanto requieren de las personas como sujetos activos o esenciales para desarrollar en el ejercicio de sus funciones, las actividades y competencias de carácter misional asignadas por la constitución y la Ley al Estado.

Por consiguiente, se recurre a la vinculación de las personas mediante la utilización de diferentes mecanismos, que pueden ir desde la elección popular hasta el nombramiento legal y reglamentario pasando por el contrato laboral.

Así pues, lo que tradicionalmente ha venido caracterizando el régimen jurídico de la función pública es que las condiciones de empleo se establecen por el legislador, a través de la expedición de un marco normativo, que en todo caso está subordinado al interés general y, que debe encuadrarse dentro de los principios fundamentales del Estado de derecho.

Del mismo modo, este marco jurídico que está compuesto por Leyes y reglamentos solo puede ser modificado de forma unilateral por el Estado, nuevamente guardando la proporcionalidad del cumplimiento del interés general y el respeto de los principios fundamentales del Estado de derecho.

Sin embargo, no sobra agregar que en el caso colombiano, en la expedición de los regímenes laborales que componen la función pública, el legislador no cuenta con libertad absoluta, puesto que:

*“Está obligado a respetar las normas constitucionales y, en especial, los derechos fundamentales de los ciudadanos en general y de los trabajadores en particular, entre ellos, el de acceso a los cargos públicos, el de igualdad, el derecho al trabajo, el derecho a participar en el ejercicio del poder político, la libertad de escoger profesión u oficio, los derechos mínimos irrenunciables consagrados en el artículo 53 de la Carta,”<sup>34</sup>.*

En definitiva, las personas que se vinculan a las organizaciones del Estado, se someten a un régimen laboral especial de derecho administrativo distinto al que corresponde a los demás trabajadores de la economía, estos empleados reciben en el caso colombiano el nombre de servidores públicos y el conjunto de que forman parte puede denominarse función pública.

---

<sup>34</sup> Ver, Colombia, Corte Constitucional. *Sentencia de Constitucionalidad C – 482 de 25 de Junio de 2002*, referencia: Expediente OP. – 060, Magistrado Ponente, Dr. Álvaro Tafur Galvis.

Bajo esta premisa, la naturaleza jurídica de la relación laboral se basa en un estatuto que expide el Estado como titular del poder, y al cual está sujeto la persona que ingresa a sus instituciones; de ahí que se diga que el servidor público no tiene con la administración una relación contractual sino estatutaria, es decir, que su relación laboral está encuadrada desde su nombramiento hasta su retiro en el marco de un estatuto público que fija en cada momento sus derechos, deberes y responsabilidades.

Sobre este aspecto puntual, y siguiendo al profesor Ramón Parada se tiene que:

*“las instituciones jurídicas, que permiten singularizar el régimen jurídico de la función pública y estudiarla como un sistema de empleo diferenciado; son las comunes al contrato de trabajo, conforme a esta figura contractual se explicarían y desarrollarían las relaciones jurídicas entre el Estado y sus empleados, si no hubiesen surgido las peculiaridades que son propias del régimen de función pública”* (Parada, 2000, p.398).

No obstante, el aspecto puntual del concepto de función pública que aquí quiere resaltarse por cuanto se encuentra íntimamente ligado con los propósitos de la presente investigación, es el hecho mediante el cual, el régimen laboral especial de derecho administrativo vincula a quien ingresa a las instituciones del Estado con la misión fundamental de estar al servicio del interés general y de la comunidad y, desarrollar sus funciones de conformidad con lo previsto por la constitución y la Ley.

En este orden de ideas, otro de los rasgos característicos más importantes en el estudio del régimen jurídico de la función pública es la configuración en la norma fundamental de imperativos como el principio de igualdad y de mérito como técnica de acceso y promoción en el servicio del Estado.

Frente a este último aspecto, el régimen jurídico de la función pública desarrolla las disposiciones que garantizan la asignación del empleo sobre la base de la igualdad para todos los ciudadanos, situación que se materializa en las últimas décadas en sistemas de selección basados en el principio del mérito.



En este caso, mientras en el sector privado, los empresarios pueden escoger a su personal en la forma que consideren oportuna, en el Estado, el régimen jurídico debe garantizar que quienes ingresan al servicio público lo hagan en condiciones generales de igualdad de acceso, que con la utilización del principio del mérito, se resume en la selección, nombramiento o promoción del más idóneo.

En este contexto, el ingreso a las instituciones del Estado, se erige como uno de los elementos centrales de articulación del régimen jurídico de la función pública, en el que la consolidación de políticas públicas en materia de organización y gestión del empleo público constituye un eje importante en el propósito de garantizar los principios de igualdad y legalidad.

No obstante, uno de los retos que supone la estructuración y consolidación de los modelos de ingreso al Estado, es posicionar a quien ingresa a las instituciones públicas como responsable por el valor de la legitimidad en la administración de los asuntos públicos y, como garantía del correcto y eficiente funcionamiento de la estructura institucional del Estado.

Sin embargo, como se ha mencionado anteriormente, esta situación de definir los modelos de ingreso a la administración no es una situación unívoca con idéntica respuesta en todos los lugares del mundo, por el contrario la heterogeneidad y la multidisciplinariedad han sido las características comunes de las reformas que durante las últimas décadas han sido implementadas por un número significativo de gobiernos en diferentes países.

Por esta razón, apostar por una metodología que permita garantizar la satisfacción de los principios de igualdad de oportunidades en materia de acceso a l desempeño de cargos públicos, es sin duda alguna, la única alternativa coherente y sensata en esta materia.

Es claro que las respuestas en materia de vinculación o ingreso al desempeño de cargos públicos o integración de las organizaciones estatales, son diferentes en cada caso concreto, y que incluso algunas que pueden ser consideradas como referentes, son

en sí mismas modelos particularmente adaptados y difícilmente trasladables de un contexto a otro.

Sin embargo, es importante rescatar aquellas metodologías que contemplan como ya se ha mencionado, el respeto y la garantía de los principios de equidad e igualdad de oportunidades, ya que en un contexto de Estado democrático de Derecho, es este el rasero con el que deben medirse y evaluarse las acciones y medidas adelantadas con el objetivo de satisfacer las necesidades de personal en las organizaciones públicas.

A continuación se esbozaran algunas consideraciones sobre este particular.

### 3.2 Sistemas de Función Pública.

A partir de la manera como se ha presentado el concepto de función pública, se desprende un aspecto que tradicionalmente considera la relación laboral con el Estado, a partir del papel protagónico del derecho público, o del papel protagónico del régimen laboral del sector privado.

En este sentido, con la instauración del Estado de derecho, el servidor público deja de ser un funcionario al servicio de la corona para integrarse en una organización burocrática que está al servicio del interés general; del mismo modo la supresión de algunas técnicas patrimonialistas o de patronazgo en razón de la prevalencia del principio de igualdad, permiten al menos de manera ideal, que cualquier ciudadano pueda acceder a los cargos públicos.

Sin embargo, la manera como se concreta este postulado no es unívoca, es decir, no se lleva a cabo de la misma manera, pues como ya se ha anotado cada país tiene sus propias respuestas al desarrollo de la institución de la función pública; en realidad, este tema comporta generalmente un proceso largo y desigual, que como señala el profesor Miguel Sánchez Morón, *está íntimamente ligado a la evolución social y a las concepciones políticas y culturales dominantes en cada país* (Sánchez, 1996, p.25-26).

En este caso, una fórmula tradicionalmente utilizada es la de la conformación de un sistema de carrera administrativa como parte integral del modelo burocrático, caracterizado por la impersonalidad, la eficiencia y la creación de rutinas en los procesos de administración (Mascott, 2003a, p.1).

Estos sistemas de carrera aparecen y empiezan a consolidarse con el Estado moderno, cuando los funcionarios del rey se convirtieron en servidores del Estado; una vez establecida la voluntad soberana del pueblo, en reemplazo de los antojos del monarca, dicha voluntad habría de ser ejecutada por servidores públicos obedientes cuyas cualidades de rigor, competencia y responsabilidad, eran particularmente admiradas (Crozier, 1996, p.1).

En ese sentido, algunos autores señalan que el nacimiento de los sistemas o modelos de carrera se pueden asociar a cinco procesos históricos en particular:

- i). la separación de lo público y lo privado;
- ii). la separación de lo político y lo administrativo;
- iii). el desarrollo de la responsabilidad individual;
- iv). la seguridad en el empleo;
- v). la selección por mérito e igualdad (Longo, 2004, p.71).

Este modelo de organización de sistemas de carrera, implica una administración profesional dirigida y controlada, pero no patrimonializada, por la política y protege el empleo público frente a prácticas de padrinazgo y/o clientelismo (Longo, 2001, p.6), garantizando a la ciudadanía la profesionalidad y objetividad de los funcionarios públicos, su vocación democrática y el respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad en las diferentes instancias de la carrera funcionarial, lo cual debe reflejarse en un cuerpo normativo especial.

De la misma forma, es posible distinguir tres etapas en la construcción de estos modelos de carrera, La primera es dominada por el sistema de patronazgo que fue sustituido por los servicios de carrera en distintos países, en la segunda se establece el servicio civil de carrera, cuyo valor predominante es la eficiencia y los derechos individuales y en la última, se combina un sistema de patronazgo y el servicio civil de carrera junto con la negociación colectiva con lo que se busca modificar algunas características con el fin de alcanzar la racionalización de los recursos, mayor flexibilidad, etc. (Montalvo, 2009, p.8)

Estas últimas reformas a los sistemas de servicios públicos se fundamentan en un cambio en la concepción de la administración de lo público, al pasar del control de procesos al control de resultados: —el argumento sustantivo es que esta autonomía en la gestión de organizaciones gubernamentales incrementa la posibilidad de que

respondan inteligentemente a los problemas sociales y actúen de manera informada y comprometida en su solución (Arellano, 2000, p.2)

Finalmente, en la configuración y construcción de estos modelos de carrera, ha sido necesario integrar e incorporar algunos elementos de análisis, los cuales permiten la aplicación de criterios y principios como el mérito, la igualdad, el desarrollo personal y la estabilidad en el empleo, tales como:

- i). El sistema se basa en un esquema de ingreso y promoción a partir de concursos de oposición para ocupar puestos administrativos. Los concursos buscan garantizar la transparencia y objetividad de la selección del personal.
- ii). Precisa de un sistema de formación y capacitación permanente, diseñada de manera diferenciada para satisfacer las necesidades y requerimientos de cada organismo o institución.
- iii). Cuenta con un método que permite evaluar el desempeño de los servidores de carrera.
- iv). Provee un marco normativo con reglas claras y definidas sobre el funcionamiento del sistema en su conjunto (Mascott, 2003b, p. 10 – 11).

En concordancia con lo anteriormente expuesto, y la manera como se resuelven y adaptan las fórmulas de organización del servicio público, el profesor Gazier distingue entre sistemas abiertos y cerrados de la función pública, según sí el régimen laboral está más cerca o más lejos del derecho público, aunque en el fondo de lo que se trata es de contraponer el modelo privado de relaciones laborales más común, el sistema de empleo, con el sistema funcionarial más difundido, el sistema de carrera (Gazier, 1972, p.7).

Es de señalar en este momento, que el modelo aquí utilizado (carrera / empleo y abierto / cerrado) es sin duda alguna objeto de constantes críticas por parte de la doctrina, toda vez que no existe un consenso o idea general para catalogar las diferentes formas de adaptación de los sistemas de función pública.

Dicho esto, lo importante es tomar y entender con la debida precaución el interés de identificar a partir de unos rasgos generales, las diferencias o similitudes existentes entre la manera como la temática de la función pública ha sido resuelta en los países de referencia para el mundo occidental.

Es claro que no puede agotarse aquí la discusión sobre la pertinencia u oportunidad del esquema que ha de utilizarse para referencias los sistemas de función pública, y mucho menos, puede aspirar a zanjarse el desacuerdo existente en la doctrina. Razón por la cual, el modelo sugerido por el profesor Gazier resulta ser el más adecuado para el objetivo de la presente investigación, el de analizar descriptivamente la implementación de la meritocracia en Colombia, toda vez que permite identificar, como ya se ha mencionado anteriormente, unos rasgos o características generales existentes en otras latitudes y en otros ordenamientos jurídicos.

Finalmente, también es necesario advertir con precaución que en la vida real, los sistemas de función pública no se presentan completamente puros, en relación con la fidelidad a los postulados que les inspiran; de manera tal que la característica general o el común denominador sea el de hallar modelos híbridos que conjuguen, incorporen o integren diferentes elementos, con diferencias en el grado o la dimensión de las medidas aplicables.

Veamos entonces los principales rasgos característicos de los sistemas propuestos por Gazier.

### **3.2.1 Sistema abierto o de empleo.**

En los sistemas abiertos o de empleo las personas vinculadas a la organización institucional del Estado actúan como agentes de dicha organización, y en razón de su competencia y especialización se encuentran destinadas en un determinado empleo en el que permanecerán por el tiempo que dure su relación laboral con la administración.

Este sistema tiene la ventaja de permitir a la administración, al menos de manera ideal, el contar con servidores públicos competentes para efectuar determinadas tareas o actividades.

Así mismo, al sistema de función pública abierto o de empleo, se le considera como un sistema flexible en el que el vínculo laboral está determinado por la necesidad de la administración de contar con un empleo para desempeñar una tarea en concreto; de esta manera al cambiar la naturaleza de las tareas necesariamente cambia el empleo y por consiguiente quien lo desempeña, o si por el contrario dicha actividad ya no es considerada como esencial y por tanto desaparece, se suprimirá el empleo y finalizará la relación laboral entre el servidor y la administración.

En este caso, el sistema abierto estimula una relación de asimilación entre el sector privado y el sector público, siendo el contrato de trabajo la institución jurídica que regula la relación laboral.

En este sentido, según el profesor Ramón Parada, el sistema abierto de función pública se basa en un inventario detallado de los puestos de trabajo, en un reclutamiento de personal al ritmo de las necesidades de la administración, y en una selección y nombramiento para un puesto de trabajo en concreto (Parada, 2000, p.399).

En este caso, lo que se toma en consideración es la descripción del empleo propiamente dicho, así por ejemplo, se definen detalladamente las funciones y las competencias laborales que se requieren para desempeñarlas eficientemente.

Acto seguido, se busca dentro del mercado laboral a la persona que se corresponda en mayor medida con las características predefinidas; si bien es cierto que este sistema requiere un gran trabajo de clasificación de los puestos de trabajo, también

lo es, que la descripción detallada de las cualidades y las calidades que se exigen a los candidatos enajenan a la administración de la responsabilidad de invertir en la formación de sus servidores.

Ahora bien, en el caso de pensiones y despidos, la administración actúa de conformidad con lo establecido en el contrato de trabajo, haciendo mucho más fácil y menos onerosa la gestión del recurso humano vinculado al Estado.

Por su parte, en materia de ascensos, el sistema abierto no integra una escala jerárquica de empleos que se corresponden entre sí, por el contrario la categoría del empleo se define en razón de la especialidad, por lo tanto las expectativas de ascenso se reducen a la adecuación del perfil del candidato a las exigencias de un empleo superior sobre la base de la renuncia o finalización de la relación laboral existente.

Por lo tanto, siguiendo al profesor Parada, el sistema abierto o de empleo, es propio de una lógica de actuación del mercado laboral basada en criterios como la eficiencia económica o la eficacia en la prestación de los servicios, toda vez que se considera que en la administración no existirán más empleos que los necesarios (Parada, 2000, p.400).

Sin embargo, el inconveniente de este sistema reside en la dificultad de encontrar una equivalencia para la lógica de acción privada en las organizaciones públicas; aspecto que supone un riesgo elevado, especialmente por la manera como se evalúan y miden los objetivos; toda vez que la naturaleza de dichos objetivos es distinta, así por ejemplo, los objetivos que se persiguen en las organizaciones privadas son la maximización de los beneficios o el aumento de la productividad, mientras que las organizaciones públicas persiguen la satisfacción de intereses colectivos y la búsqueda del interés general (Parada, 2000, p.400).

En este punto es conveniente advertir que en el caso colombiano, respecto de la dificultad que supone trasladar la lógica de acción privada en las organizaciones públicas, se imponen hoy los principios de la función administrativa, como el de



igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, tal y como lo establece el artículo 209 superior.

*“ARTÍCULO 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.*

*Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la Ley”<sup>35</sup>.*

En este sentido, la inclusión en la carta política de 1991 de los principios que han de regir para el desarrollo y cumplimiento de la función administrativa, definen la manera y la forma como se han de evaluar y medir los objetivos que persigue toda organización pública.

En todo caso, la naturaleza de dichos objetivos, además de propender por la satisfacción de los intereses colectivos y la búsqueda del interés general, debe ser congruente con lo establecido en el artículo 209 constitucional.

De esta forma, en el proceso de evaluación de la actividad estatal, los aspectos más relevantes que se han de considerar como criterio de ponderación, se corresponde necesariamente con la adecuación de la función administrativa a los principios que la rigen.

---

<sup>35</sup> Ver, Colombia, *Constitución política de 1991*. artículo 209.

### 3.2.2 Sistema cerrado o de carrera.

En contraposición al sistema abierto o de empleo, se encuentra el sistema cerrado o de carrera, o sistema de función pública propiamente dicho, que según señala el tratadista Ramón Parada:

*“parte de la base de que el servicio a la administración exige una formación diferenciada y más completa o diversa de la que proporciona el sistema educativo general y actitudes de más generosidad, el espíritu del servicio, que no se consigue solamente pagando al personal igual o mejor que en las empresas privadas y en relación con una supuesta medición de la rentabilidad y productividad de cada puesto de trabajo, sino creando una disciplina y moral del servicio, que motiva más allá del sistema retributivo”* (Parada, 2000, p.401).

Así mismo, en el sistema cerrado o de carrera, el régimen laboral y las condiciones del empleo son desarrollados por disposiciones especiales expedidas por el legislador y están contenidas en un marco normativo propio del derecho público; estas disposiciones conforman en conjunto un estatuto o régimen jurídico de función pública.

En este caso, la relación laboral del sistema de carrera es considerada como mucho más duradera y exigente de la que es frecuente en la relación laboral con el sector privado y ofrece expectativas de ascenso o de carrera, seguridad y estabilidad en el empleo; prerrogativas que están compensadas con un sistema más severo de responsabilidades al menos en lo que afecta a los asuntos disciplinarios y fiscales, figuras inapropiadas en la relación laboral del sector privado (Sánchez, 1996, p.20).

En suma, lo que se colige del sistema cerrado o de carrera es la unión del funcionario a la administración mediante un vínculo laboral permanente que le permite la posibilidad de ascender progresivamente en la escala jerárquica de la organización.

En su concepto clásico, el régimen laboral de función pública en el sistema cerrado o de carrera se sustenta sobre dos principios (Sala, 1972, p.24), de un lado el *non duorum in idem placitum consensus*, de donde se entiende que el nombramiento y posesión basta para adquirir la condición de servidor público, y de otro la *puissance publique*, conforme a la cual la administración domina también el régimen jurídico en el que se regula la relación con sus servidores (Deroche, 1966, p.17).

En este sentido, solo la voluntad manifestada por la administración va a ser la fuente del vínculo con el servidor, reduciendo de esta manera la voluntad del servidor a una mera condición de aceptación, aspecto que ejemplifica claramente la relación de subordinación a las normas especiales de derecho administrativo y de jerarquía entre administración y servidor (García de Enterría, 1976, p.488).

A partir de este sistema cerrado o de carrera, algunos postulados básicos que se pueden mencionar y que han sido sistematizados y sintetizados por la doctrina jurídica (Sala, 1972, p.25) son los siguientes:

- i). *Imposibilidad de acuerdo contractual*, habida cuenta la desigual posición jurídica de las voluntades en presencia, la posición dominante de la administración lo convertiría a lo sumo en un acuerdo de adhesión en virtud de la condición de imperium del Estado (Ranelletti, 1945, p.16).
- ii). *Regulación de la relación laboral exclusivamente en la Ley*, por consiguiente un marco de actuación definido orgánica y funcionalmente en exclusiva por la administración (Fernández, 2004, p.130).
- iii). *Sometimiento de las diferencias surgidas*, o de posible aparición en su desarrollo a una jurisdicción especial la de lo contencioso administrativo (Fernández, 2004, p.131).

Por su parte, los elementos fundamentales que subyacen al sistema cerrado o de carrera son:

- i). El estatuto especial de empleo que desarrolla y reglamenta todos los aspectos atinentes a la relación laboral,
- ii). El régimen de carrera administrativa, por cuanto el ingreso a la administración se hace para un cargo que hace parte de un sistema de organización jerarquizado de cargos referidos a una función o servicio público en específico, y por último
- iii). El acenso, entendido este como la posibilidad que tiene cada servidor, de una vez ingresado a la administración ascender dentro de la escala jerárquica de cargos o empleos.

A diferencia del sistema de empleo, en el sistema cerrado o de carrera la formación, calidades y cualificación de los servidores no se satisface únicamente a través del sistema educativo, por el contrario se requiere una preparación específica previa al ingreso y después de este una formación continua y constante.

En beneficio del sistema cerrado o de carrera, podemos señalar que la estabilidad en el empleo es una de las condiciones que por una parte estimula el sentido de pertenencia de los servidores para con su organización, por otra, fortalece la especialización y la adquisición de un saber técnico y procedimental en razón de la experiencia, y por último, es garantía de la independencia del cumplimiento de las funciones del servidor público a favor del interés general.

No obstante, a este sistema se le atribuyen una serie de consideraciones negativas, entre ellas, el anquilosamiento de las instituciones y de los servidores en razón del cumplimiento excesivo de los procedimientos y formalidades.

Sin embargo, la principal crítica hecha al sistema de carrera, es la tendencia de algunos servidores que cobijados por esa condición de estabilidad, disminuyen su compromiso con los intereses de la organización y son presas de algunas conductas y comportamientos inadecuados, entre ellos el absentismo y el presentismo laboral.

### **3.3 La Función Pública continental o de Derecho Administrativo.**

El estudio comparado de la función pública en los países con tradición de Derecho Público o de Derecho Administrativo, ha sido hasta hace poco un tema minoritario, reservado casi exclusivamente a la atención de unos pocos estudiosos y expertos en la materia.

Sin embargo, de un tiempo a esta parte, ha surgido una nueva preocupación en torno de esta temática, y hoy son frecuentes las publicaciones científicas y las reuniones internacionales que estudian cómo están configurados los modelos de función pública en aquellos países con tradición de Derecho Administrativo.

Una probable causa de este repentino interés es el hecho de que en la actualidad se encuentran a la orden del día la implementación bajo diversos enfoques y con distinto alcance, de procesos denominados de modernización, racionalización o reforma del Estado, con el objetivo de adaptar o incorporar en el ordenamiento jurídico, político y administrativo, las herramientas necesarias para responder con mayor precisión y oportunidad a las demandas del modelo económico actual y de una sociedad cada vez más consciente, interesada y preocupada por la correcta gestión de los asuntos públicos.

En este sentido, desde hace algo más de una década, el ritmo de la modernidad y el avance de la tecnología, han llevado a que en cada país, exista una dinámica en la que se debe hacer frente (en distinto modo y grado) a problemas cada vez más interrelacionados, entre ellos por ejemplo:

- i). La contención del crecimiento del gasto público sin menoscabar la calidad y cantidad de los servicios a cargo del Estado,
- ii). Hacer los servicios públicos más receptivos a las aspiraciones de los ciudadanos,
- iii). Flexibilizar las reglas de actuación presupuestaria y de gestión de recursos humanos.

Todo ello conciliando los principios de eficacia y eficiencia con los de legalidad y equidad.

A partir de esta dinámica, es necesario reconocer la importancia de la forma como se llevan a cabo los procesos de adaptación de las Administraciones Públicas con tradición de Derecho Administrativo, y la manera en que han de ser resueltos los retos y las exigencias de las actuales demandas sociales y económicas.

En este proceso, es posible identificar como el modelo de función pública existente en cada país, manifiesta una mayor o menor permeabilidad a la transposición de conceptos y prácticas extraídas de modelos procedentes de otros países.

Por esta razón, resulta de interés el conocimiento de otros modelos de función pública de Derecho Administrativo, no sólo de su marco regulador o de su Estatuto de Personal formalizado, sino, sobre todo, de cuáles son las reglas que explican más claramente sus formas prácticas de actuación.

Así pues, en este apartado, se busca como propósito referir un modelo de organización y articulación del concepto de función pública a partir de la identificación de una serie de rasgos comunes con independencia de su grado de formalización o el modelo orgánico de administración.

En este sentido, la estructuración de un régimen jurídico de función pública, con base en la tradición estamental del derecho administrativo, es lo que en la actualidad se tiene la tendencia de denominar como modelo de función pública “continental”, básicamente como alusión a los países que integran el territorio continental de Europa occidental.

En este caso, los rasgos característicos de este modelo son en primer lugar, la herencia e influencia de las formas de organización jerárquica de las instituciones eclesiásticas y de los ejércitos, en segundo lugar, la correspondencia con el sistema de administración napoleónico, y por último, la articulación del modelo de organización burocrática propuesto Weber a partir de las instituciones del derecho público (Fernández, 2004, p.128-138).

Con esta tipología se hace referencia por una parte, a un modelo de función pública propiamente dicho, y por otra, a la administración de los asuntos estatales de algunos países Europeos como Francia, Alemania, Italia y España, aun cuando nuevamente es menester resaltar que la aplicación no es idéntica en todos los casos y en todos estos países.

Al respecto, cabe señalar que como relación de correspondencia entre cada uno de las administraciones que integran el régimen continental de función pública, está la organización de dichas administraciones a partir de sistemas cerrados o de carrera.

Este modelo es también el de mayor aplicación en los países de América Latina, con algunas excepciones puntuales, instituidos por vía de la influencia colonial y post – colonial.

### 3.3.1 La función pública en Francia.

El sistema de función pública francés, es quizá el de mayor importancia, bien por la relevancia y nitidez de sus principios o bien por su directa influencia sobre los demás sistemas de este tipo, tanto en el resto de Europa como en América Latina.

En este sentido, al igual que la mayor parte de las instituciones de derecho administrativo en Francia, el régimen de función pública allí desarrollado tiene sus orígenes en la revolución y en el Estado Napoleónico (Sánchez, 1996, p.26), razón por la cual la idea que fundamenta el régimen francés es la constitución de instituciones estables, duraderas y permanentes capaces de permanecer al margen de la confrontación política, de manera tal que el sistema de función pública en Francia responde al modelo clásico de Estado Administrativo, basado por una parte en un Sistema Cerrado de Carrera, y por otra, en un modelo corporativo de organización.

De igual forma, la organización administrativa del modelo de función pública del Estado francés, está basado en un Estatuto General que funciona como un conjunto de reglas mínimas, pero que coexiste con una multiplicidad de estatutos particulares de cada Cuerpo de funcionarios, destinados a adaptar las reglas de su gestión a las características de los empleos a los que sirven (Ministerio de Administraciones Públicas, 1997, p. 33).

Ahora bien, aunque la competencia en materia de regulación de la función pública esta compartida entre los poderes legislativo y ejecutivo, en la propia constitución se concede un alto poder al Parlamento, al establecerse en el artículo 34 de la norma fundamental, una reserva de Ley para que sea esté (el Parlamento) el encargado de desarrollar las garantías fundamentales de los funcionarios (Ministerio de Administraciones Públicas, 1997, p. 31).

En lo que se refiere al sistema de Carrera Administrativa, es de señalar que los funcionarios prestan sus servicios en la administración pública durante toda su vida profesional, desempeñando una serie de puestos diferentes, lo cual exige que sean



seleccionados para el desarrollo de una actividad profesional y no para un puesto de trabajo determinado.

De allí que en Francia los funcionarios sean considerados como defensores del interés general, quienes están al servicio de una administración fuertemente centralizada y jerarquizada.

El principio de carrera está en la misma esencia del sistema administrativo francés, su propia noción es testimonio de la existencia de un vínculo permanente entre el funcionario y el Estado, de manera que el primero se compromete a desarrollar su carrera profesional al servicio del Estado, mientras que éste, en reciprocidad, se obliga a garantizarle el desarrollo de esa carrera a largo plazo (Ministerio de Administraciones Públicas, 1997, p. 38).

La carrera se inicia desde el momento en que se ingresa, a partir del cual se pueden ir ocupando puestos cada vez más importantes o de mayor responsabilidad, y finaliza normalmente en el momento en que el funcionario cumple la edad de jubilación (Ministerio de Administraciones Públicas, 1997, p. 38).

La carrera se basa en la distinción clara y neta entre el “*grado*” del funcionario, que es de su propiedad personal y el empleo que ejerce y que en determinadas condiciones, le puede ser impuesto o ser apartado de él, por razones de “*interés del servicio*” la idea principal es ofrecer a los funcionarios la posibilidad de progresar en los distintos grados y niveles sin vinculación con los empleos efectivamente ocupados (Ministerio de Administraciones Públicas, 1997, p. 38).

Por su parte, en relación con el modelo Corporativo, este hace referencia a la forma en que la función pública se organiza, a través de los denominados “*cuerpos*” de funcionarios, que agrupan a aquellos funcionarios que se rigen por un mismo estatuto particular y poseen un mismo diseño de carrera profesional.

En la actualidad hay más de 1.500 cuerpos, cada uno con su estatuto particular, si bien es cierto que el 70% del total de los efectivos se sitúa tan solo en 27 cuerpos, en todo caso los cuerpos constituyen el modelo básico de estructuración de la función pública francesa (Ministerio de Administraciones Públicas, 1997, p. 37), Algunos de

los cuerpos especializados más famosos son el cuerpo prefectoral y el de inspectores generales de la administración, entre otros (Marcou, en Sánchez 2007, p.17-37).

Es preciso destacar también en la estructura de Cuerpos mencionada el privilegio de la “autogestión de la carrera”, por medio del cual cada Cuerpo regula en su estatuto particular su propio diseño de carrera (Ministerio de Administraciones Públicas, 1997, p. 38), produciendo unos efectos particulares:

En primer lugar, la promoción se da dentro de un cuerpo y no de un servicio, esto significa que la promoción no se produce en forma simultánea para aquellos que ostentan el mismo grado, sino que está en función de las vacantes existentes en cada cuerpo (Ministerio de Administraciones Públicas, 1997, p. 38).

Y en segundo lugar, la provisión de puestos de trabajo depende directamente de la existencia de vacantes en las plantillas del cuerpo, sin que exista ningún instrumento de planificación global de efectivos. De esta forma, las vacantes se van cubriendo a medida que se producen y según los límites presupuestarios fijados por el Gobierno (número de empleos presupuestarios inscritos en la Ley de Presupuestos) (Ministerio de Administraciones Públicas, 1997, p. 38).

En los cuerpos interministeriales (Administradores civiles y agregados de administración) esta reforzado el carácter corporativo de la promoción, que es promovida por el servicio que gestiona el Cuerpo que es la Dirección General de la Función Pública.

El modelo francés de selección tiene un doble origen. El primero procede del siglo XVIII y parte de la preocupación de profesionalizar la Función Pública. El segundo parte del predominio del principio de igualdad que impregna toda la cultura francesa desde la revolución (Ministerio de Administraciones Públicas, 1997, p. 34).

El principio básico que rige el acceso a la Función Pública es el principio de igualdad. El artículo 6 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 establece que todos los ciudadanos son iguales ante la Ley y que igualmente pueden acceder a todas las plazas, dignidades y empleos públicos sin más distinción

que la debida a sus virtudes y talento, esto es, traducido a términos actuales, según el principio del mérito (Ministerio de Administraciones Públicas, 1997, p. 34).

Bajo este supuesto, los funcionarios ingresan mediante un proceso de selección fundado en el *concours* (oposición – mérito), en un cuerpo o escala especializada dividida en categorías personales, y de la que hacen parte una serie de puestos de trabajo que el funcionario podrá ir desempeñando a lo largo de su vida profesional, pero salvo algunas excepciones no le será posible acceder a otro cuerpo o escala si no es mediante un nuevo proceso selectivo (Sánchez, 1996, p.26).

De la misma manera, en función de este principio, la modalidad de selección más frecuentemente utilizada y que en Francia es tenida como la vía más democrática para el acceso a la función pública es la del concurso (*Concours*) (Ministerio de Administraciones Públicas, 1997, p. 34)

En el modelo de función pública francés, el mecanismo de selección de funcionarios basado en el concurso se desarrolla según reglas minuciosas y en las que un tribunal independiente de la autoridad competente para el nombramiento, lleva a cabo la selección y clasificación de los candidatos, por orden de méritos, de acuerdo con la valoración obtenida en la realización de determinadas pruebas o ejercicios y con los títulos y diplomas aportados (Ministerio de Administraciones Públicas, 1997, p. 34).

El Estatuto General de la función pública prevé dos tipos de concursos, los concursos externos, administrativos y técnicos cuya finalidad es reclutar personal para que acceda a una carrera específica en un cuerpo determinado y que están abiertos a todos los candidatos que reúnan ciertas condiciones; y los concursos internos, reservados a los que ocupan ya un puesto en la administración para que tengan acceso a un puesto más elevado (Ministerio de Administraciones Públicas, 1997, pp. 34 – 35).

Por otra parte, a fin de abrir la función pública a la sociedad civil, se ha creado un nuevo tipo de concurso para el acceso a determinadas escuelas (ENA, IRA y Escuela Nacional de la Magistratura), a la cual pueden acceder personas que justifiquen el ejercicio de una actividad profesional en un sector determinado, si bien

el número de empleos que pueden ser cubiertos por este “*turno exterior*” se ha visto limitado recientemente (Ministerio de Administraciones Públicas, 1997, p. 35).

Los concursos se organizan para cada Ministerio o establecimiento en correspondencia con la convocatoria de los concursos de los puestos interministeriales al Ministerio de la Función Pública, de la Reforma del Estado y de la Descentralización (Ministerio de Administraciones Públicas, 1997, p. 35).

Para los funcionarios del nivel superior tras la superación del concurso, se realiza una etapa de formación (principio de profesionalización) en la Escuela Nacional de Administración (ENA) para determinados Cuerpos de administración general, normalmente los más prestigiosos (Ministerio de Administraciones Públicas, 1997, p. 35).

Esta etapa de formación también puede ser adelantada en los Institutos Regionales de Administración (IRA), en especial para determinados Cuerpos de administración general y carácter interministerial de nivel no tan elevado, y finalmente en las Escuelas de los propios Cuerpos especiales.

Tanto la ENA como los IRA no son universidades sino escuelas de práctica administrativa donde se enseñan a los alumnos actividades de tipo práctico para que aprendan sobre el terreno a realizar el trabajo mismo que efectuarán cuando estén en servicio (Ministerio de Administraciones Públicas, 1997, p. 36).

Generalmente el acceso a estos cuerpos especializados depende del nivel de formación académica alcanzado, y en algunos casos se habla de *l’esprit de corps* en relación con la pertenencia a los cuerpos más que a una organización determinada, aun cuando esta idea no se corresponda en algunos casos con el interés general.

Finalmente, es de destacar que en el caso francés, el personal al servicio del Estado es fundamentalmente personal funcionario, en situación legal y reglamentaria de derecho público, nombrado para un empleo permanente a tiempo completo y titular de un grado de la jerarquía de las Administraciones Centrales del Estado (Estatual, Territorial y Hospitalaria), de los servicios territoriales dependientes de ellas y de los establecimientos públicos del Estado.

Además de lo mencionado anteriormente, en el Estatuto General de la función pública, se consagran principios y garantías “Clásicos” del modelo de organización, tales como:

- i). El sistema de Carrera,
- ii). El concurso (Concours) como sistema de acceso,
- iii). La estabilidad en el empleo,
- iv). La libre manifestación de ideas políticas,
- v). El derecho a la promoción y al perfeccionamiento profesional,
- vi). La movilidad geográfica y corporativa

Del mismo modo, también se señalan algunos deberes fundamentales como: la residencia, el ejercicio adecuado de las funciones, la imparcialidad política o la movilidad profesional, etc.

Junto a los funcionarios, existen también agentes contratados del Estado, los cuales no se encuentran integrados en un cuerpo específico de funcionarios, sino que desarrollan una actividad de carácter especial y sin vocación de permanencia; y a pesar de la pretensión de reducir la cifra de estos agentes, lo cierto es que a través de esta figura se permite a la administración la celebración de contratos administrativos cuando no existan cuerpos de funcionarios capaces de desarrollar las funciones correspondientes y, en el más alto nivel de reclutamiento, cuando la naturaleza de las funciones y las necesidades del servicio así lo exijan.

En cualquier caso, el régimen de este personal, está más cercano al del régimen jurídico de la función pública, aunque las relaciones de estos agentes con la administración no les es aplicable el Estatuto de la función pública, ni tampoco el de Derecho laboral.

### 3.3.2 La función pública en Alemania.

En cuanto hace al caso de Alemania, el régimen de función pública está inspirado desde sus orígenes del modelo de organización burocrática de Prusia, de allí que relación entre el funcionario y la administración se sustente en categorías valorativas difícilmente conceptualizables en un marco normativo, como por ejemplo la fidelidad y la lealtad (Parada, 2000, p.419).

Así por ejemplo, una particularidad de la naturaleza de la relación de servicio de los funcionarios alemanes en relación con otros sistemas, es que no solamente es una relación jurídico – pública, sino que comporta además una determinada relación de fidelidad mutua. Este principio da lugar a que exista un conjunto de obligaciones recíprocas entre el Estado y el Funcionario (Ministerio de Administraciones Públicas, 1997, p. 18).

Concretamente, al Estado le incumbe una obligación de asistencia y protección al funcionario, la cual ha sido perfilada por el Tribunal Constitucional Federal de Karlsruhe en términos muy amplios. Los funcionarios, por su parte, se encuentran obligados a garantizar, en todo momento el orden fundamental liberal y democrático y tienen prohibida la huelga para la negociación de las condiciones salariales y de trabajo (Ministerio de Administraciones Públicas, 1997, p. 18).

En este caso el principal rasgo característico de la organización burocrática y del régimen de función pública es el escrupuloso sentido de la disciplina y del deber por encima de toda consideración, hasta el punto de ser considerado como el más puro sistema de racionalidad legal burocrática.

De otra parte, el régimen jurídico del personal al servicio de la administración pública en Alemania se encuentra fundamentado en una serie de principios orientadores, razón por la cual, el modelo de función pública está diseñado a partir de una serie de normas constitucionales, entre las que se destacan, el principio de reserva de función a favor del funcionario profesional, y la necesidad de que el derecho de los

funcionarios haya de ser regulado teniendo en consideración los principios tradicionales (Ministerio de Administraciones Públicas, 1997, p. 17).

La reserva de función esta prevista en el artículo 33.4 de la Ley fundamental de Bonn (*Grundgesetz*). Se trata de una indicación a los poderes legislativo y ejecutivo de encargar, por lo general, a miembros de la Función Pública la ejecución de competencias soberanas. En aplicación de este precepto, el Tribunal Constitucional Federal (*Bundesverfassungsgericht*) ha declarado que el ejercicio constante de competencias soberanas a gran escala por no funcionarios es incompatible con la Ley Fundamental (Ministerio de Administraciones Públicas, 1997, p. 17).

Las normas que se ocupan del régimen jurídico, están encabezadas por los principios constitucionales recogidos en la Ley Fundamental de Bonn, algunos de los cuales han sido desarrollados por diversas normas legales y reglamentarias.

Entre aquellos principios constitucionales que han sido desarrollados legal y reglamentariamente, deben destacarse la Ley-Marco Federal de Derecho de Funcionarios (*Beamtenrechtsrahmengesetz*), de 27 de febrero de 1985, en la redacción de 24 de julio de 1995 y la Ley Federal sobre el Estatuto de los funcionarios de la Federación (*Bundesbeamtengesetz*) de 27 de febrero de 1985, reformada el 14 de septiembre de 1994 (Ministerio de Administraciones Públicas, 1997, p. 17).

Los principios ordenadores plasmados en la Constitución alemana son aplicables a las distintas administraciones territoriales de la República Federal (Federación – Bund - , Länder y Ayuntamientos – Stadt –) En todos ellos la relación funcional viene definida primordialmente por la existencia de una relación de servicio a una persona jurídica de derecho público para el ejercicio de las prerrogativas públicas de que aquélla es titular (Ministerio de Administraciones Públicas, 1997, p. 18).

Los titulares de los distintos servicios públicos disponen de un cierto margen para configurar la relación de servicio funcional o como laboral, también el número y tipo de los puestos de trabajo están determinados por la potestad de organización de

carácter público; no obstante, existen particularidades en relación con la estructura de la función pública de algunos Länder, como por ejemplo, en Baviera no hay funcionarios políticos (Ministerio de Administraciones Públicas, 1997, p. 18).

Por su parte, en materia de acceso a la función pública y de los procesos de selección desarrollados para tal efecto, cabe destacar que la Ley fundamental de Bonn reconoce los criterios de aptitud, cualificación y rendimiento profesional en el acceso a todo cargo público; sin embargo, aunque la legislación Alemana obliga a publicar la existencia de vacantes, la regulación concreta queda en manos de la autoridad responsable del personal a nivel de la Federación o de un Länd, dando lugar a que no exista un procedimiento general de selección, sino una gran variedad de ellos (Ministerio de Administraciones Públicas, 1997, p. 19).

En general, el procedimiento de selección se complica a medida que se asciende en la escala jerárquica, siendo frecuente el sometimiento de los candidatos a un examen. En ocasiones puede ser suficiente una simple entrevista; además de ello el título universitario que posea el candidato tiene que estar ligado al área en el que se va a desempeñar la función.

En la Republica Federal Alemana no se sigue el sistema de oposición o el de concurso, por su rigidez y por considerar que no puede apreciarse correctamente la aptitud del individuo, por esta razón una característica notable del sistema alemán de selección de personal en la administración pública es que el proceso se desarrolla a lo largo de sucesivas etapas en un lapso de tiempo prolongado, el cual es directamente proporcional a la importancia de la categoría a la que se desea ingresar.

Tras la declaración inicial de aptitud y la acreditación de la cualificación requerida en cada caso, el funcionario inicia un periodo de prácticas, de duración diversa, que oscila de seis meses a tres años, en función de la categoría, a fin de adquirir los conocimientos y las capacidades correspondientes.

Después de este período se efectúa un examen por parte de un tribunal independiente, cuyas decisiones no pueden ser corregidas por la Administración.



Una vez superado este examen los funcionarios presentan candidaturas para ocupar vacantes concretas y ser nombrados entonces funcionarios a título de prueba (*Beamtenverhältnis auf Probe*). Esta situación dura de uno a tres años, según la categoría de que se trate. Durante este período no existe estabilidad en el empleo, pues la Administración puede interrumpir el stage o denegar, al final del mismo, la titularidad, por estimar que el aspirante no está bastante cualificado o no ha demostrado suficiente aptitud para la Función Pública. Este período de prueba se desarrolla en varios puestos y se trata de determinar cuál es el tipo de puestos que más se ajusta a las condiciones del aspirante.

Transcurrido el plazo señalado en cada una de las categorías y aceptada por parte de la Administración la titularidad, el funcionario a título de prueba pasa a ser funcionario de carrera.

Finalmente, cabe señalar que la pervivencia de los principios tradicionales ha hecho que continúe la división de las categorías de funcionarios, empleados y trabajadores (*Beamten, Angestellte, Arbeiter*) en el seno del colectivo que presta sus servicios en el sector público (aún cuando la distinción entre los dos últimos grupos citados no sea muy nitida desde una perspectiva jurídica) y también ha mantenido figuras como la de los funcionarios políticos (*politische Beamten*), que actúan como enlace entre el Gobierno y la Administración.

No obstante, existe una importante dicotomía entre el régimen estatutario de derecho público de los funcionarios, que está basado en el sistema de carrera, y el régimen de los empleados y trabajadores, que es de naturaleza jurídico privada y está sujeto a negociación colectiva.

La doctrina administrativa Alemana, desarrolla el concepto de *relación de especial sujeción*<sup>36</sup>, institución importante para el derecho administrativo y para el régimen de función pública.

En la relación de especial sujeción, los tratadistas plantean que el funcionario en virtud de su ingreso en el servicio público (acto voluntario) queda situado en una

---

<sup>36</sup> Ver, Teoría desarrollada a finales del siglo XIX por Oscar Mayer y Laband.

relación con el Estado distinta de la que tiene el ciudadano común, en virtud de la cual el Estado puede imponer vinculaciones jerárquicas y disciplinarias y, subordinar el ejercicio de algunos derechos fundamentales a las necesidades del servicio (Vasconcelos, 1999, p.42-45).

Sin embargo, el régimen de función pública alemán ha experimentado en los últimos años una tendencia incremental de coexistencia dentro del servicio a la administración de dos regímenes, por una parte, el régimen de derecho público propio del sistema de carrera y, por otro el régimen laboral propio del sistema de empleo.

En Alemania esta situación ha originado la creación de un grupo significativo de personas, con un régimen híbrido de función pública que está a medio camino entre el derecho público y el régimen laboral.

### 3.3.3 La función pública en Italia

En el caso de Italia, el sistema de función pública ha estado inspirado con algunos matices en el modelo francés, aunque la ambigüedad más relevante para el caso Italiano, sea la distinción del concepto orgánico funcional de función pública, básicamente por la discusión entre la relación orgánica y la relación de servicio; no obstante el sistema está construido a partir de un régimen de carrera regulado por el derecho público (Sánchez, 1996, p.30), (Parada, 2000, p.423) y (Battini, en Sánchez, 2007, p.55).

Formalmente los principios ordenadores de la función pública se encuentran recogidos en la Constitución de la República de 17 de diciembre de 1947. El artículo 97.1 de la Constitución establece el principio de reserva de ley en lo que respecta a la organización de las oficinas públicas: *Las oficinas públicas se organizarán... de modo que se garantice el buen funcionamiento y la imparcialidad de la administración* (Ministerio de Administraciones Públicas, 1997, p. 53).

Sin embargo, la mayoría de los autores coinciden en afirmar que la función pública en Italia nada tiene que ver con el modelo que le sirvió de inspiración, toda vez que se ha convertido en una organización con rasgos de politización e ineficiencia como consecuencia de una larga tradición de técnicas patrimonialistas en particular la del *Mezzogiorno* (Battini, en Sánchez, 2007), que consiste en la apropiación de la burocracia italiana por una clase media en particular, fenómeno aprovechado por los dirigentes para mantener y ampliar su base social.

La función pública Italiana puede considerarse dividida en dos grandes grupos, los empleados que sirven en los organismos públicos, regidos por normas tan variadas y múltiples como organismos existen, y aquellos quienes componen la función pública del Estado – la más importante desde el punto de vista numérico – (Ministerio de Administraciones Públicas, 1997, p. 57).

Con anterioridad a 1980, los empleados públicos estaban subdivididos en tres “carreras” (*directiva, de concepto y ejecutiva*) aparte del personal laboral (*operai*) Las

carreras se articulaban en numerosas categorías (*qualifiche*) con posibilidad de progresión automática de unas a otras por antigüedad o por decisión discrecional de la administración (Ministerio de Administraciones Públicas, 1997, p. 57).

El resultado de esta promoción automática fue el vaciamiento progresivo de las categorías inferiores y la necesidad de proceder a efectuar nuevos reclutamientos. Además no existía correspondencia real entre la categoría poseída y las funciones reales desempeñadas, siendo muy frecuente que un mismo tipo de funciones fuera desempeñado indistintamente por funcionarios de distintas categorías (Ministerio de Administraciones Públicas, 1997, p. 57).

Por esta razón, durante la primera parte de los años 90's, se emprendió una extensa y profunda reforma del modelo de función pública en Italia, que tuvo como consecuencia un amplio proceso de privatización del empleo público; de allí que la doctrina, con base en la legislación, distinga en esta materia la “*relación de servicio*” que es la única que ha sido privatizada, y la “*relación orgánica*” (*rapporto organico e d'ufficio*), según la cual el empleado público se encuentra unido con la administración en una relación identificativa en cuanto es titular de un órgano o está adscrito a una oficina pública, en virtud de la cual los actos que realice son imputables al órgano u oficina pública de la que forma parte (Ministerio de Administraciones Públicas, 1997, p. 54).

No obstante, determinadas “*categorías*” están excluidas de la privatización, tal es el caso de los Magistrados, abogados del Estado, personal militar y fuerzas de la policía, diplomáticos, prefectos, directores generales y equiparados y secretarios municipales y provinciales; para los profesores e investigadores estuvo previsto un aplazamiento en la aplicación de la nueva normativa, para dar tiempo a la aprobación de una normativa específica que regulase su relación de empleo de acuerdo con los principios de autonomía universitaria (Ministerio de Administraciones Públicas, 1997, p. 55).

En igual sentido, el decreto legislativo 29 de 1993, contemplo también el traspaso de los conflictos individuales que tradicionalmente conocía el juez administrativo (Tribunal Administrativo Regional o Consejo de Estado) al juez

ordinario (Pretor o Tribunal), a partir del 1 de Enero de 1996, salvo aquellas materias reservadas a la norma unilateral, y por ello, no contractualizadas, en las cuales el empleado es titular de intereses legítimos cuya tutela está reservada a la justicia administrativa por imperativo de la Constitución (Ministerio de Administraciones Públicas, 1997, p. 55).

La reforma de 1992 – 1993 distingue entre administraciones sometidas o no sometidas a una aplicación integral de la normativa. Entre las últimas, se encuentran las regiones, de estatuto ordinario o especial, las provincias autónomas de Trento y Bolzano y diversas empresas y entes, los cuales deberán adecuar sus propios ordenamientos a los principios generales de la reforma (Ministerio de Administraciones Públicas, 1997, p. 54).

La relación de empleo con las administraciones públicas es, después de la reforma de 1992 – 1993, una relación de servicio voluntaria, caracterizada por la profesionalidad y la universalidad de la prestación (Ministerio de Administraciones Públicas, 1997, p. 54).

Las reformas introducidas han querido asegurar un tratamiento uniforme a aquellos que dentro de una misma administración, desempeñaban funciones idénticas o asimilables para simplificar así la “*jungla*” de las retribuciones y de las categorías en el empleo público (Ministerio de Administraciones Públicas, 1997, p. 58).

De esta manera, en materia de carrera administrativa y organización de la función pública italiana, el principio general es que el empleado debe desempeñar las tareas propias de la categoría a que pertenezca, incluyendo en esta definición, el desarrollo de las competencias complementarias e instrumentales para la consecución de los objetivos del trabajo. No obstante este principio general, la regulación en materia de empleo público prescribe que el empleado puede ser destinado a desarrollar algunas competencias específicas de la categoría superior o incluso ocasionalmente, donde sea posible, con criterios de rotación, competencias o tareas inmediatamente inferiores, si así se lo pide el jefe de la unidad a la que este adscrito (Ministerio de Administraciones Públicas, 1997, p. 59).

Este sistema se basa en las categorías funcionales (*qualifiche funzionali*) y en los perfiles profesionales (*profili professionali*) las categorías profesionales son nueve y su estructuración responde, en orden creciente, a la asunción de mayores niveles de profesionalidad, responsabilidad y autonomía desde las actividades simples que solo precisan conocimientos elementales (*categorías primera y segunda*) a las actividades especializadas con un elevado índice de profesionalidad y responsabilidad (*categorías octava y novena*), (Ministerio de Administraciones Públicas, 1997, p. 58).

Fuera de esta agrupación de personal se encuentra la denominada “*dirigenza pubblica*” un intento de separar el núcleo político de dirección del resto de la estructura de la administración, cuyo origen data del año 1972 y en la que para la época se estructuró un sistema de carrera especial que incluía tres grados o escalas “*dirigente, dirigente superior y dirigente general*”; no obstante con la reforma del empleo público de los años 90’s se ha venido a dar un nuevo concepto a esta institución, estructurándola primero a partir de dos categorías “*la del dirigente general*” excluido de la relación de privatización del empleo público, y la del “*dirigente*” al que le es aplicable la privatización (Ministerio de Administraciones Públicas, 1997, p. 58).

Los dirigentes generales son nombrados por decisión del presidente de la república, a propuesta del ministro correspondiente y previa deliberación del consejo de ministros, y para ser nombrado se requiere tener una antigüedad mínima de cinco años como dirigente (Ministerio de Administraciones Públicas, 1997, p. 58).

Para acceder a la categoría de dirigente se prevé una fórmula de acceso por oposición (*concorsi*) a los que solo pueden acceder los funcionarios de niveles superiores que tengan una antigüedad mínima de cinco años de servicio (Ministerio de Administraciones Públicas, 1997, p. 58).

El artículo 97.3 de la Constitución prevé que a los empleos en las administraciones públicas se accede a través de la oposición (*concorsi*), salvo los casos establecidos por la Ley; la selección de personal por oposiciones públicas ha sido confirmada por el legislador, respetando la norma constitucional, después de la privatización del empleo público. Los procedimientos de selección, son de otro lado, objeto de reserva de Ley y las controversias relativas a los mismos continúan siendo

competencia del juez administrativo (Ministerio de Administraciones Públicas, 1997, p. 56).

Mediante el Decreto del Presidente de la Republica número 487, de 9 de mayo de 1994, se establecieron las normas sobre el acceso a los empleos públicos, sobre la modalidad de desarrollo de las oposiciones, las oposiciones únicas y otras formas de acceso (Ministerio de Administraciones Públicas, 1997, p. 56).

Los requisitos de acceso al empleo público son los siguientes (Ministerio de Administraciones Públicas, 1997, p. 56):

- i). Nacionalidad Italiana,
- ii). Edad generalmente entre los dieciocho y cuarenta años,
- iii). Aptitud física para el empleo,
- iv). Estar en posesión de los derechos civiles y no haber sido objeto de sanciones disciplinarias o penales,
- v). Situación regularizada con respecto a las obligaciones militares,
- vi). Buena conducta,
- vii). Para determinadas carreras como la magistratura, con carácter general, estar en posesión de las certificaciones de estudio y profesionales necesarias y de las eventuales especializaciones requeridas para los puestos que salen a concurso.

Según la legislación Italiana las oposiciones o (*concorsi*) pueden adoptar diversas modalidades, mediante examen, por titulaciones, por titulaciones y examen, mediante concurso-oposición (*corso-concorso*) y por selección mediante el desarrollo de pruebas orientadas a la comprobación de la profesionalidad requerida (Ministerio de Administraciones Públicas, 1997, p. 56).

La misma legislación establece importantes previsiones en cuanto a la conformación de los tribunales examinadores de los concorsi, que han de estar compuestos exclusivamente por técnicos expertos de probada competencia, escogidos

entre funcionarios de las respectivas administraciones, docentes o personas ajenas a las mismas que no sean miembros de órganos de dirección política de la administración ni pertenezcan a los sindicatos o confederaciones sindicales o asociaciones profesionales (Ministerio de Administraciones Públicas, 1997, p. 57).

Junto a esta fórmula general de acceso al empleo público mediante oposición hay otras posibilidades menores contempladas por la ley, que son las siguientes (Ministerio de Administraciones Públicas, 1997, p. 57):

- i). Llamada de los inscritos en las listas de empleo de las oficinas de colocación, para aquellas “categorías bajas” a las que solo se les exigen certificado de enseñanza obligatoria.
- ii). Llamada por orden numérico de los inscritos en las listas de empleo para las llamadas “categorías protegidas” (inválidos, ciegos, sordomudos, huérfanos, etc.)
- iii). Puede considerarse también como forma de ingreso en la administración pública los contratos a tiempo parcial o a tiempo determinado (estos últimos por tiempo no superior a tres meses), así como el periodo bianual de formación y trabajo para jóvenes entre dieciocho y treinta y dos años parcialmente retribuido.

Finalmente, resulta necesario advertir que la carrera administrativa propiamente dicha, se realiza dentro de un mismo Ministerio, escalafón y nivel o categoría funcional, de tal forma que el criterio predominante para los ascensos dentro del nivel o categoría es el de la antigüedad, por lo tanto el principio de mérito funciona de manera atenuada en relación con el anterior.

Después de la reforma de 1992 – 1993, en Italia coexiste un doble sistema de fuentes en materia de función pública, por una parte, el convenio colectivo, el código civil y las leyes que regulan el trabajo subordinado en la empresa, “*en la medida en que son compatibles con la especialidad de la relación y con los límites vinculados a*



*la prosecución del interés general*” de otra parte, la ley, el reglamento y los actos de organización vinculados o no a normativa previa, para aquellos ámbitos que no han sido privatizados (Ministerio de Administraciones Públicas, 1997, p. 54).

Por esta razón, en el caso Italiano el servidor público goza del derecho a la negociación colectiva, un derecho más en consonancia con el régimen laboral privado y atípico en la relación estatutaria propia del sistema cerrado o de carrera de derecho público.

Este último aspecto, es quizá el rasgo característico más importante sin dejar de lado la persistencia de fenómenos de politización, inestabilidad e ineficiencia del aparato burocrático estatal.

### **3.3.4 La función pública en España.**

El régimen de función pública español es quizá uno de los más complejos y a la vez ambiciosos regímenes Europeos de derecho administrativo, reglamentado por un estatuto de derecho público sobre la base de un sistema cerrado o de carrera, su construcción es producto de un largo proceso de formación histórica, cuyo inicio temporal puede situarse a finales del siglo XVIII y el primer tercio del XIX.

No obstante, esto no quiere decir que con anterioridad al siglo XVIII no hubiese existido un conjunto de personas trabajando en las diferentes organizaciones administrativas o que no existiera una estructura de personal con los respectivos oficios y categorías, por el contrario, con antelación al siglo XVIII en España se había creado una extensa administración cuya organización y estructura estaba determinada, por la existencia de un sistema político de Monarquía Absoluta y por la necesidad de administrar los territorios peninsulares y coloniales.

Sin embargo, desde finales del siglo XVIII en España, se gesta un proceso de creación y progresiva consolidación de colectivos de empleados (mediante un proceso de cambio paulatino en aquellos sectores de la administración que requerían de cierta preparación o cualificación técnica) dando lugar a un nuevo sistema de administración de los asuntos públicos, basado en la creación de cuerpos especializados de funcionarios, y que puede considerarse como el precedente histórico que da origen a lo que en la actualidad se entiende por el concepto de “cuerpo” en la administración española.

Es preciso señalar la importancia que tiene el concepto de cuerpo, ya que difícilmente se puede entender la organización del personal en la administración española, incluso en la actual, si no hacemos referencia a este concepto (Gutiérrez Reñón, 1966; Oliva de Castro, 1965 y 1968).

Inicialmente este colectivo de empleados con determinada preparación o cualificación técnica, funciona como un mecanismo de ingreso a la administración, se aplica, sobre todo, en aquellos puestos de la administración para los cuales se requieren unos conocimientos especializados, frente a la tradición general de ingreso, que era la cooptación.

En algunos lugares de la administración esta fórmula no resulta válida, pues es preciso que los candidatos posean una serie de conocimientos especializados para realizar las funciones encomendadas, con lo cual, se hace necesario configurar, para estos puestos, una nueva manera de ingreso, que implica la demostración, de una u otra forma, por parte de los aspirantes, de poseer unos conocimientos determinados, bien por su pertenencia a las escuelas técnicas, o bien, mediante la realización de pruebas de ingreso (inicio del sistema de oposiciones), en las que el empleado debería justificar una preparación.

Sin embargo, como normalmente no se trata de puestos únicos o singulares, sino más bien de conjuntos de puestos, que van a tener unas características comunes (misma preparación técnica, ocupación de puestos con funciones similares, etc.) éstos se van a constituir en escalas al interior de la organización, y por ello, con el devenir de los años, va decantándose hacia una forma de articulación interna del personal, hasta el punto en que los empleados que pertenecen a estos colectivos, van a tener unos reglamentos específicos o especiales (diferentes al del resto de empleados) cuya principal característica es la permanencia en la administración.

Este proceso de constitución de cuerpos y escalas con reglamentos especiales, también ocasiona la proliferación de distintos colectivos de funcionarios con conocimientos técnicos especiales, los cuales se dotan con reglamentos propios, llegando a principios del siglo XX, a existir dentro de la administración española, una variada gama de innumerables cuerpos y normativas.

Hacia 1918, se aprueba en España, el que se conoce como Estatuto de los Funcionarios Públicos, o “Estatuto de Maura” – por ser este político quien ocupaba la Presidencia del Gobierno cuando se aprobó – asienta y regula aspectos transversales en la administración pública, entre ellos, la garantía de la permanencia en el empleo,

la definición de un modelo basado en el sistema de cuerpos (generales y especiales) con categorías personales y un aspecto relevante para el objeto de la presente investigación, el ingreso a la condición de funcionario se realiza mediante el sistema de oposiciones, con lo cual se logra estructurar por completo una carrera profesional al servicio del Estado.

El “Estatuto de Maura” de 1918 permanece vigente hasta la década de los años sesenta, momento en el cual se expide la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, que trae consigo la modificación del modelo de categorías personales hacia un modelo basado en los puestos de trabajo; no obstante, esta Ley no tuvo la aplicación e implementación deseada durante los primeros años de la transición a la democracia y por consiguiente el 30 de agosto de 1984 se expide la Ley de Medidas que contiene los elementos básicos de la función pública actual.

En este orden de ideas, las disposiciones normativas incorporadas en la Ley de Medidas de 1984 orientan la función pública en España hacia un modelo mixto, que combina el sistema de categorías personales, el sistema de puestos de trabajo y el sistema de cuerpos, además de reconocer dos modalidades o tipos básicos de empleados al servicio de la administración, los funcionarios de carrera que se rigen por el derecho administrativo, y los empleados laborales cuya relación con la administración está basada en el derecho del trabajo, salvedad hecha de algunas particularidades en este último caso.

Esta es una muestra clara de la creciente influencia que en los últimos años se ha experimentado tanto en importancia como en magnitud, de la intromisión de figuras de contratación propias del régimen laboral de los particulares, no obstante, en la Ley 30 de 1984 o Ley de medidas para la reforma de la función pública, a las personas que ingresan a la administración a través de estas figuras de vinculación se les somete al igual que los funcionarios públicos al régimen de responsabilidad fiscal y disciplinaria.

Ahora bien, además de construir un modelo mixto que combina el sistema de categorías personales, el sistema de puestos de trabajo y el sistema de cuerpos, y de reconocer las modalidades o tipos básicos de vinculación con la administración; el concepto de puesto de trabajo, se erige como elemento esencial del sistema de función

pública en España, en tanto que los puestos de las administraciones públicas necesariamente deben estar definidos, analizados y valorados.

Para reforzar esta lógica de articulación del sistema, se crean instrumentos de gestión como los “Catálogos de Puestos”, en los que se reflejan las características del puesto en cuanto a funciones y tareas asignadas a los mismos y las relaciones de puestos; allí deben figurar todos los puestos existentes en las unidades con los aspectos básicos de los mismos en cuanto a grupos de titulación, niveles, forma de provisión, tipo de puestos, tipo de administración a la cual pueden pertenecer aquellos empleados que quieran optar al mismo, si el puesto puede ser ocupado por funcionarios o también por laborales, titulaciones específicas, en su caso, y niveles remunerativos.

En lo concerniente al ingreso a estos cuerpos especializados, los sistemas que la Ley señala son tres: La oposición, el Concurso-Oposición y el Concurso.

La oposición significa un sistema de exámenes basados en los correspondientes temarios que aparecen reflejados en la convocatoria en donde el candidato demuestra tener los conocimientos requeridos para ingresar al cuerpo, y subsecuentemente por la superación de un curso específico de formación a cargo de los propios cuerpos.

El Concurso implica la valoración de los méritos de los aspirantes según un baremo establecido previamente y el concurso-oposición es la aplicación sucesiva de los dos tipos anteriores, en cualquier caso, han de respetarse los principios de mérito, capacidad, igualdad y publicidad.

Por lo que respecta a la carrera profesional, la Ley establece dos sistemas: la Promoción Interna y los Sistemas de Provisión de Puestos de Trabajo. Mediante el primero, los funcionarios pueden acceder al grupo de titulación inmediatamente superior al de pertenencia, teniendo la titulación requerida y superando las pruebas pertinentes. En la correspondiente convocatoria se les exime de alguno o algunos de los exámenes de que consta la oposición.

En cuanto a las formas de ascender sin cambiar de grupo de titulación, es decir, a los sistemas de provisión de puestos, estos son varios, sin embargo, los más importantes son el concurso y la libre designación.

El sistema normal es el concurso, producida una vacante en un puesto, ésta se anuncia en los periódicos oficiales pertinentes, dando las características del puesto en cuestión y todo aquel que cumpla los requisitos señalados en la convocatoria, puede presentarse al concurso.

En este aspecto, es necesario tomar precaución respecto de las limitaciones establecidas por la Ley en materia de ascensos, dado que , la Ley establecía un principio de carrera por el cual los funcionarios no podían ascender a puestos que tuvieran más de dos niveles de diferencia con el grado personal consolidado del funcionario, de tal manera que hubiera una cierta racionalidad en las carreras profesionales (cada dos años el funcionario consolida su grado personal en relación con el nivel del puesto que desempeña y puede aspirar a un puesto como máximo de dos niveles por encima de su grado, hasta llegar al máximo que le permite su pertenencia al grupo de titulación).

Una idea que ha intentado implementarse en el modelo Español pero que infortunadamente no ha logrado contar con suficiente apoyo, es la selección de los cargos más altos de la administración de entre los miembros de los cuerpos de funcionarios (al estilo francés), por el contrario, lo que ha venido sucediendo especialmente en los niveles autonómico y provincial, es que tanto los cargos de dirección como algunos de órganos consultivos son ocupados por personas designadas a través de la figura del contrato de trabajo o de la libre designación.

En cuanto al sistema de libre designación, está reservado para puestos muy determinados, o bien son puestos directivos de las unidades, o bien son puestos pertenecientes a los Gabinetes asesores o Secretarías particulares de los altos cargos. En cualquier caso, deben ser igualmente anunciados en los periódicos oficiales, donde deben aparecer las características básicas del puesto y la valoración de los méritos correspondiente, adicionalmente los puestos de libre designación deben aparecer reflejados como tales en las relaciones de puestos y tienen la especificidad de que quienes lo ocupan pueden ser removidos de ese puesto por decisión de quien los nombró, eso sí, sin perder su condición de funcionario.

### 3.4 La Función Pública anglosajona o de Derecho Laboral.

En el apartado anterior, hablamos de la función pública continental estructurada a partir de un modelo de carrera y desarrollada en un marco normativo de derecho público; en este caso compete mostrar el segundo gran grupo de función pública denominado en inglés como *Civil Service*.

El término de civil service es acuñado en Inglaterra a mediados del siglo XVIII, tal y como lo plantea el profesor Francisco Longo:

*“...Una Order in Council de 21 de mayo de 1855, es la verdadera acta de nacimiento del Servicio Civil, ya que Creaba la Civil Service Commission y nombraba a tres comisionados, destinados a examinar a todos los candidatos, a fin de evaluar su idoneidad para el cargo...”* (Longo, 2001, p.5).

Según Longo, quien retoma el análisis efectuado por los autores Pollitt y Bouckaert (Pollitt y Bouckaert, 2000), el servicio civil no es sino una parte de la institucionalidad de los sistemas político – administrativos, en el que confluyen al menos cuatro características (Longo, 2001, p.7):

- i). La atribución al gobierno de un papel mucho menos significativo, cuyos poderes en ningún caso deben ir más lejos de lo necesario,
- ii). Un papel no tan relevante de la Ley,
- iii). el proceso de gobierno es visto como la búsqueda del consenso o al menos el asentimiento para la adopción de iniciativas de interés general, y
- iv). Se acepta que existen diferentes grupos sociales con intereses que compiten entre sí, y se preconiza para el gobierno un papel arbitral, más que de toma de partido. La imparcialidad, la transparencia, la flexibilidad y el pragmatismo son valores que preceden a la capacidad técnica e incluso a la estricta legalidad.

Bajo esta perspectiva, los servidores públicos son vistos como simples ciudadanos que trabajan para organizaciones gubernamentales, y no como una clase o casta especial investida de la alta misión de representar al Estado, su formación técnica tiende a ser multidisciplinar.

En la actualidad se tiene la tendencia a denominarlo como modelo anglosajón, en alusión a que son los países anglosajones quienes estarían en este ámbito cultural, claramente identificable en el Reino Unido y en los Estados Unidos de América, aunque también se ha extendido en países como Australia, Canadá y Nueva Zelanda.

En este sentido, el primer rasgo característico del modelo de civil service, es que no existe una diferencia sustancial propiamente dicha entre el empleo público y el empleo en el sector privado.

Un segundo rasgo característico, de este modelo es la ausencia de un estatuto de derecho público que desarrolle el concepto material de la función pública, por el contrario, la fuente de la regulación laboral son las disposiciones del derecho Laboral.

Un tercer rasgo característico, es la vinculación de las personas a las instituciones de la administración del Estado, a partir del sistema abierto o de empleo.

Como aspecto relevante, cabe destacar que en la actualidad el modelo de *civil service* basado en el sistema abierto o de empleo, es el que ha sufrido una mayor influencia de la corriente reformadora de la nueva gestión pública, por esta razón, a partir de los resultados obtenidos en esta experiencia su influencia se ha extendido en la mayoría de los países de América Latina a la hora de ejecutar e implementar las políticas de reforma al Estado; por la vía de la cooperación de algunas instituciones y organizaciones internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial.

### **3.4.1 La función pública en Reino Unido.**

El primer ejemplo de función pública anglosajona basada en el sistema abierto o de empleo es el régimen clásico del Reino Unido, cuyos orígenes se remontan a



mediados del siglo XIX, y que se ha caracterizado por su correspondencia con la realidad.

En un primer momento, la función pública en el Reino Unido estaba integrada por una aristocracia que se valía de la técnica del patronazgo, circunstancia que devino en la ineficiencia e incapacidad de los empleados públicos, en contraste con el desarrollo que para la época tenía la organización burocrática en Francia y Prusia (Sánchez, 1996, p.30), aspecto que pareció superarse rápidamente con la creación del *civil service*.

No obstante, los principios jurídicos que rigen a los funcionarios Británicos se encuentran en la tradición, que si se entendiesen literalmente impedirían hablar de un régimen jurídico de función pública propiamente dicho.

Lo anterior, por cuanto en oposición a la estabilidad que se propugna del empleo público, en el Reino Unido se mantiene la regla secular de que el *civil Servant* (servidor público) depende enteramente de la corona a la que debe el empleo, el cual puede serle revocado *at pleasure* por la simple voluntad del soberano, sin que pueda ser esgrimido ningún derecho contractual, ni ejercitada acción alguna ante los tribunales (Parada, 2000, p.413).

Sin embargo, el autoritarismo y rigidez de esta regla secular, no necesariamente debe conducir a una descalificación tacita del régimen de función pública Británico, contrario sensu, a diferencia de lo que preliminarmente pudiese pensarse por la ausencia de un estatuto legal o el amparo de la jurisdicción, la seguridad y estabilidad en el empleo es tan respetada como en el régimen de función pública continental basado en los sistemas de carrera (Parada, 2000, p.414).

En todo caso, las reglas seculares y la tradición Británica tienen un primer contrapunto histórico en 1845 con la creación de la *civil service commission*, que en su momento instituyó una clase funcionarial estructurada sobre los diversos tipos de formación y titulación del sistema educativo.

En este contexto, con la *civil service commission* se crearon tres clases o grandes conjuntos funcionariales, la administrative class, la executive class, y la clerical class, cada uno de los cuales estaba a su vez dividido en grados o categorías personales (Sánchez, 1996, p.30), como consecuencia de esta división funcional el servidor público Británico se caracterizó por una formación humanística y un conocimiento generalista de la administración que de a poco iba consolidándose en relación con la experiencia del funcionario.

El segundo momento histórico de referencia, se remonta al Informe Fulton de 1968, en el que se propuso cambiar la condición de generalista del funcionario Británico por una formación especializada, razón por la cual el *civil service* Británico conservó la clasificación inicial de los grandes cuerpos, sin embargo organizó en el interior de cada clase e incluso al margen de las mismas diferentes grupos y categorías de funcionarios especializados.

De otra parte, en cuanto hace al caso de la imparcialidad y neutralidad política del funcionario Británico, por una parte se le impide la participación en las elecciones y, por otra se les impone el deber de la más estricta lealtad a los miembros del gobierno cualquiera que sea su credo político.

Finalmente, el *civil service* Británico ha sido pionero en la aplicación de políticas de reforma en la función pública moderna para el conjunto de la administración y no para cada departamento u organismo especializado; en este sentido el desarrollo de temáticas como el ingreso, la organización de los cuerpos de funcionarios, la neutralidad política y la representatividad del funcionariado, encuentran referente en este modelo (Parada, 2000, p.414).

### 3.4.2 La función pública en EE.UU.

El segundo ejemplo de función pública anglosajona basada en el sistema abierto o de empleo es el modelo de civil service en los Estados Unidos.

El caso norteamericano, se distingue por sus escasas diferencias con el modelo administrativo de las empresas privadas occidentales, aspecto característico desde el origen del propio sistema, sobre la base de la premisa que considera como antidemocrática la existencia de un funcionario público permanente que pudiese originar una propiedad sobre las funciones públicas.

En este sentido, esta premisa es la que durante mucho tiempo se ha utilizado como pretexto para aplicar el sistema de despojos propio del *spoil system*, es decir, para retirar de sus puestos a los funcionarios de la ideología contraria y recompensar con ellos a los propios partidarios después de ganar las elecciones.

En el *civil service* norteamericano, los empleos públicos pasan pues a ser una conquista de los políticos ligada al triunfo en los comicios electorales, sin embargo, la sustitución política de los funcionarios del régimen de empleo en los Estados Unidos provocó grandes crisis en los servicios al Estado generalizando la ineficiencia y la corrupción (Parada, 2000, p.414), corolario de esta situación fue el asesinato del presidente Garfield a manos de un funcionario de la post office.

En congruencia con lo anterior, el senado norteamericano aprobó la *Pendleton Act en 1883* donde se creó la *Civil Service Commission*, organismo encargado de valorar y apreciar la aptitud de los aspirantes a los empleos públicos con el fin de terminar con el favoritismo político que imperaba en el *Spoil System* (Sánchez, 1996, p.31).

Con la creación de la *Civil Service Commission*, la selección y el ingreso a la administración no se realiza para un cuerpo categorizado y jerarquizado, contrario sensu, se hace para ocupar un determinado puesto de trabajo sin derecho a otro superior o mejor remunerado.

De aquí la importancia de la relación y clasificación detallada y minuciosa de los puestos de trabajo mediante la técnica de *Job description*, que entre otros aspectos clasifica todos los puestos en 18 niveles del *General Schedule*, escala que va desde el *General Schedule 1* nivel de base, hasta el *General Schedule 18* nivel máximo de complejidad, responsabilidad y jerarquía (Parada, 2000, p.412).

No obstante, un aspecto negativo a resaltar de este sistema de *civil service* en Estados Unidos, es la existencia de entre otras deficiencias, de la coexistencia en las organizaciones públicas de funcionarios seleccionados mediante el mecanismo de mérito bajo la supervisión de la *Civil Service Commission* con otros de origen político designados mediante la técnica del *Spoil System*.

Un segundo aspecto a destacar es quizá la creencia típica en los sistemas abiertos o de empleo de la innecesaridad de una formación específica para ser funcionario, considerándose suficiente para el servicio a la administración la instrucción que se adquiere en el sistema general educativo, la experiencia en las empresas privadas y los cursos de perfeccionamiento; razón por la cual, la creación de una escuela civil para la selección y formación previa de los funcionarios así como para su perfeccionamiento posterior; es una de las asignaturas pendiente de la administración norteamericana (Parada, 2000, p.413).

Por último, cabe resaltar que en una iniciativa por corregir algunas disfunciones del sistema de *civil service*, en 1978 se aprobó la *Civil Service Reform Act*, que supone un cambio importante, en primer lugar, por la sustitución de la *civil service commission* por dos órganos, la oficina de dirección de personal y la junta de protección del sistema de mérito; y en segundo lugar, por la creación de un cuerpo de funcionarios conocido como el *servicio ejecutivo superior (SES)* cuyos miembros son objeto de una especial selección, y una vez nombrados disponen de las mayores garantías e incentivos.

### 3.5 La función pública en Colombia.

Hasta ahora, en este apartado se ha tratado de realizar una breve exposición de las principales consideraciones hechas por la doctrina y por la ciencia jurídica a la institución de la función pública.

En primer lugar, se abordó el estudio del concepto de función pública a partir del análisis de las funciones públicas propiamente dichas y de la estructura institucional y los funcionarios, en el primer caso refiriéndonos a la intelección del cumplimiento de las tareas asignadas por la constitución y la Ley y, en el segundo caso, haciendo énfasis en el régimen jurídico que desarrolla y reglamenta la organización institucional del Estado y la relación laboral entre éste y sus servidores.

En un segundo momento, se ha seguido la clasificación propuesta por Gazier destacando la existencia de dos sistemas, el sistema abierto o de empleo y el sistema cerrado o de carrera, en congruencia con, entre otros aspectos, la estabilidad de la relación laboral, la formación del funcionario, las técnicas de ingreso y la correspondencia más o menos cercana con el régimen laboral de derecho privado o las instituciones jurídicas de derecho administrativo.

Finalmente, se hizo una breve exposición de los principales rasgos característicos de los sistemas de función pública *continental* instituidos con base en el derecho administrativo y por ende en el sistema cerrado o de carrera, mencionando entre otros los modelos francés, alemán, italiano y español, y los aspectos más relevantes de los sistemas de *civil service* o función pública *anglosajona* basados en el sistema de empleo, destacando el modelo Británico y el modelo norteamericano.

Ahora bien, a partir de este marco de referencia general, es menester dedicar un acápite especial a la situación de la función pública de Colombia, toda vez que nos permitirá identificar su correspondencia con algunos de los modelos antes expuestos y, señalar las principales consideraciones hechas al respecto por la doctrina y la jurisprudencia.

En el caso colombiano, la estructura de la administración general del Estado se ha desarrollado a partir del modelo de organización burocrática de Weber. No obstante, la existencia de algunos comportamientos y prácticas al interior de esta organización, como por ejemplo el clientelismo, el prebendalismo y la influencia política, determinan la correspondencia con un tipo de administración de características pre – burocráticas.

El origen del modelo de organización burocrática del Estado Colombiano, se remonta a la influencia colonial de los siglos XVII y XVIII, y en él se evidencia una notoria inspiración del modelo Francés, caracterizado por la centralización y la prevalencia en el ordenamiento jurídico del derecho administrativo<sup>37</sup>.

En este sentido, la función pública en Colombia encuentra sus referentes en el modelo continental y por lo tanto la mayor parte de las instituciones jurídicas que desarrollan el concepto, se corresponden con el tratamiento que de ellas se ha hecho en países europeos como Francia, Italia y España.

Del mismo modo, aun cuando en Colombia el desarrollo del régimen laboral de la función pública haya sido posterior a la organización institucional del Estado, éste es en principio un sistema cerrado o de carrera reglamentado por el constituyente y por el legislador a través de los estatutos de derecho público correspondientes.

En este sentido tenemos de manera general, que los principales rasgos característicos de la función pública colombiana son, por una parte, la adaptación del modelo continental y por otra la articulación de un sistema cerrado o de carrera.

Ahora bien, sin perjuicio de las consideraciones particulares que puedan tenerse en uno u otro caso y de las tendencias actuales, hacemos a continuación una breve exposición de la evolución normativa de los aspectos más relevantes en materia de función pública en Colombia.

---

<sup>37</sup> Adviértase que, es menester tomar precaución de las posteriores transformaciones y adecuaciones de la organización institucional del Estado, puesto que, aun cuando la inspiración es del modelo Francés, los cambios producidos a lo largo del siglo XX, han querido incorporar a la estructura existente, instituciones típicas de la organización administrativa de modelos anglosajones.

### 3.5.1 Formación histórica de la administración pública colombiana.

La formación histórica de la administración pública Colombiana, se enmarca en tres momentos de la historia nacional, (Ardila, 1975, p.45).

*Primer momento:* Referido al esquema de organización del periodo colonial de los siglos XVIII y XIX, considerado como un *Tramo Estéril* de la historia de la administración pública en Colombia y de la vida nacional, donde las instituciones del gobierno y los empleados son el reflejo de la influencia Española.

Para este momento, dentro del manejo administrativo que se le daba al gobierno en la Nueva Granada, la provisión de casi todos los oficios y empleos recaía en Españoles que venían a establecerse en los territorios de América y quienes sucesivamente empezaron a ocupar todos los cargos del gobierno, perpetuándose en ellos y dejando en estos a sus hijos y su posteridad, en virtud del mecanismo de *compra de oficios*.

Por lo tanto la forma de acceso a la administración pública para este tiempo se hacía consuetudinariamente o por herencia, por lo cual, tanto los cargos como los oficios eran ocupados por los hijos de Españoles que habían ocupado dicho cargo y que gozaban del aval de la casa de contratación de Sevilla, quien regia por orden de la corona la administración en los territorios de América.

*Segundo momento:* Este momento, está relacionado con la expedición de las bases constitucionales y legales sobrevivientes después de la promulgación de la constitución de 1886 y se extiende hasta 1967.

Durante este periodo, todas las enmiendas constitucionales de 1910 a 1958, tendieron a fortalecer el sistema de gobierno presidencialista en el país, quitándole y restándole tanto posibilidades como capacidad de acción en el ámbito administrativo al poder legislativo.

Por intermedio de la Ley 19 de 1958, se determinó que la reorganización de la administración pública tuviera por objeto, asegurar mejor la coordinación y la

continuidad de la acción oficial, conforme a planes de desarrollo progresivos establecidos, o que se establezcan por la Ley.

Fue de vital importancia para esta reforma, consolidar aspectos propios de la función pública, con el objeto de:

- i). Permitir un adecuado manejo de la misma por parte del gobierno nacional,
- ii). Garantizar la estabilidad y preparación técnica de los funcionarios y empleados,
- iii). El ordenamiento racional de los servicios públicos y la descentralización de aquellos que puedan funcionar más eficazmente bajo la dirección de las autoridades locales, y
- iv). La simplificación y economía en los trámites y procedimientos, para evitar la duplicidad de labores o funciones paralelas.

Esta reforma estuvo encaminada a mejorar la calidad de la administración pública en Colombia, a través de la regulación y reglamentación de los aspectos atinentes a la función pública, reconociendo en ellos la importancia de los funcionarios públicos y la preparación de estos como mecanismo para propiciar el ejercicio del adecuado control administrativo (Camargo, 1998, p.39).

*Tercer momento:* A partir de la reforma de 1968 se da inicio a un proceso encaminado a lograr una nueva forma de manejar el gobierno conocido como “la descentralización administrativa”, impulsada por el gobierno del presidente Alberto Lleras Camargo, quien reconoció la importancia de la descentralización de las tareas del ejecutivo otorgándole funciones, competencias y responsabilidades a las entidades territoriales y a los sectores de la administración pública.



### 3.5.2 Dimensiones de la Función Pública colombiana.

A manera de prolegómeno, es menester señalar que de la lectura, revisión y análisis legal y constitucional del concepto de función pública en Colombia, se denota en su significado que ésta se considera como el mecanismo para satisfacer los intereses generales del Estado y de la comunidad misma, entendida según la jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional como:

*“El conjunto de tareas y de actividades que deben cumplir los diferentes órganos del Estado, con el fin de desarrollar sus funciones y cumplir sus diferentes cometidos y, de este modo, asegurar la realización de sus fines”<sup>38</sup>.*

En este sentido, el artículo 209 Constitucional recoge los elementos doctrinarios que permiten vincular el concepto de función pública a la realización de los fines del Estado; estableciendo por una parte, que se encuentra al servicio de los intereses generales, por otra, que se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la delegación, la descentralización y la desconcentración de funciones, y por último, que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> Ver, Colombia, Corte Constitucional. *Sentencia de Constitucionalidad C – 631 de 21 de Noviembre de 1996*, referencia: Expediente D – 1326, Magistrado Ponente, Dr. Antonio Barrera Carbonell, y *Sentencia de Constitucionalidad C – 564 de 6 de Noviembre de 1997*, referencia: Expediente D – 1646, Magistrado Ponente, Dr. Antonio Barrera Carbonell, y *Sentencia de Constitucionalidad C – 830 de 8 de Agosto de 2001*, referencia: Expediente D – 3368, Magistrado Ponente, Dr. Jaime Araujo Rentería.

<sup>39</sup> Ver, Colombia, *Constitución Política de 1991*. Artículo 209: La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

Dicho esto, y en concordancia con el desarrollo metodológico que hasta aquí se ha hecho de la institución de la función pública, desde el punto de vista material, la función pública comporta el análisis de las funciones del Estado que le corresponde cumplir a éste por vía de las instituciones o de los particulares.

Por su parte, desde el punto de vista laboral, la función pública comprende también la determinación de las reglas básicas que rigen la relación de subordinación del servidor público con el Estado<sup>40</sup>.

En el primer escenario, la función pública está ligada a la estructura orgánico – funcional del Estado colombiano, es decir, a las ramas del poder público y a los demás organismos autónomos e independientes que la conforman, los cuales para el cumplimiento de sus cometidos, se valen de la integración articulada de una serie de procedimientos y actuaciones, cada uno de los cuales constituye en *stricto sensu* una función pública y a los que corresponde una institución u organización en concreto.

En este sentido, la función pública se refiere a la suma de las funciones que cumple el Estado; de las cuales es su titular, pues solo él puede asumirla y ejercerla directamente por conducto de sus ramas, entidades u órganos, o descentralizarla (Gómez, 1995, p.105).

En términos generales, la Constitución Política de 1991 maneja una concepción dinámica sobre las funciones del Estado, toda vez que ha hecho una división del poder público a través de las tres ramas o poderes clásicos, así como de algunos organismos autónomos e independientes, incluyendo bajo esta perspectiva, la mayor parte de las funciones públicas consagradas por la doctrina.

No obstante, esta concepción dinámica no se ha realizado por completo, por cuanto algunas funciones específicas no se corresponden con una institución al margen de las tres ramas del poder público, así por ejemplo las funciones de planeación y seguridad continúan estructural y funcionalmente vinculadas con la función administrativa<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> Ver, Colombia, Corte Constitucional. *Sentencia de Constitucionalidad C – 631 de 21 de Noviembre de 1996*, referencia: Expediente D – 1326, Magistrado Ponente, Dr. Antonio Barrera Carbonell.

<sup>41</sup> Ver, Colombia, *Constitución Política de 1991*, artículos 113 y ss.

Por su parte, en relación con el desarrollo de las funciones públicas, la constitución y la Ley permiten la posibilidad de que estas no sean ejecutadas directamente por el Estado, es decir, que puedan ser desempeñadas por particulares.

Al respecto, el máximo organismo de cierre de la jurisdicción constitucional en Colombia, ha señalado que en la actualidad dentro del ordenamiento jurídico colombiano existe una amalgama de modalidades mediante las cuales los particulares pueden ser llamados a ejercer funciones públicas<sup>42</sup>, en especial a través de varios supuestos:

- a) *La atribución directa por la Ley de funciones administrativas a una organización de origen privado...*
- b) *La previsión legal, por vía general da autorización a las entidades o autoridades públicas, titulares de las funciones administrativas para atribuir a particulares (personas jurídicas o personas naturales), mediante convenio precedido de acto administrativo el directo ejercicio de aquellas...*
- c) *En otros supuestos, para lograr la colaboración de los particulares en el ejercicio de funciones y actividades propias de los órganos y entidades estatales, se acude a la constitución de entidades en cuyo seno concurren aquellos y éstas, se trata, especialmente de las llamadas asociaciones y fundaciones de participación mixta... ”<sup>43</sup>.*

En definitiva, la dimensión material de la función pública colombiana, permite establecer al menos dos consideraciones:

---

<sup>42</sup> Ver, Colombia, Corte Constitucional. entre otras: Sentencia de Constitucionalidad C – 543 de 23 de Mayo de 2001, referencia: Expediente D – 3163, Magistrado Ponente, Dr. Álvaro Tafur Galvis, y Sentencia de Constitucionalidad C – 233 de 4 de Abril de 2002, referencia: Expediente D – 3704, Magistrado Ponente, Dr. Álvaro Tafur Galvis.

<sup>43</sup> Ver, Colombia, Corte Constitucional. Sentencia de Constitucionalidad C – 482 de 25 de Junio de 2002, referencia: Expediente OP. – 060, Magistrado Ponente, Dr. Álvaro Tafur Galvis.

En primer lugar, que la estructura general de la administración se corresponde con una visión dinámica en la que a cada función le corresponde una organización, aun cuando en la práctica esta visión haya sido desarrollada de manera incompleta por cuanto las funciones de planeación y control siguen haciendo parte de la función administrativa.

En segundo lugar, que la ejecución de las funciones públicas puede ser desempeñada bajo algunos supuestos legales y normativos por particulares, de donde se infiere como ya lo ha señalado la jurisprudencia qué función pública y organización institucional son realidades que no necesariamente se corresponden.

Ahora bien, en relación con el punto de vista laboral, se ha dicho que en Colombia el concepto de función pública comprende también la determinación de las reglas básicas que rigen la relación de subordinación del servidor público con el Estado.

Como ya se ha señalado en párrafos precedentes, la función pública colombiana está articulada con base en un sistema cerrado o de carrera desarrollado a través de estatutos legales de derecho administrativo; así por ejemplo, en la carta política de 1991 se consagran algunos principios, tales como:

- i). Define quiénes son servidores públicos;
- ii). La regla general, para los empleos de los órganos y entidades del Estado es que sean de carrera administrativa, salvo algunas excepciones;
- iii). Autoriza al legislador para regular la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva;
- iv). Consagra expresamente que en ningún caso la filiación política puede determinar el nombramiento de un ciudadano en un empleo de carrera, su ascenso o remoción;

- v). El retiro del servicio solamente procede por calificación insatisfactoria, por violación del régimen disciplinario y las demás causales previstas en la Constitución y la Ley,
- vi). No habrá empleo que no tenga funciones detalladas en la Ley o el reglamento,
- vii). Nadie puede desempeñar simultáneamente más de un empleo público ni recibir más de una asignación que provenga del tesoro público, o de empresas o instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado, salvo los casos que determine la Ley, y
- viii). Consagra algunas prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades para ejercer cargos públicos<sup>44</sup>.

Del mismo modo, es necesario resaltar que la potestad para establecer el estatuto del servidor público y, por ende todos aquellos aspectos relacionados con el régimen de personal de los empleos de las distintas entidades públicas, recae en el legislador.

Sobre este particular, tanto el constituyente como el legislador han incorporado al ordenamiento jurídico interno las disposiciones de derecho positivo que reglamentan y desarrollan el régimen de la función pública, a partir de la conceptualización y regulación del sistema de carrera administrativa.

En este caso concreto, la variedad y multiplicidad de disposiciones parece ser el rasgo característico particular, ya que a diferencia de lo que sucede en los países europeos, en Colombia la carrera administrativa se entiende vinculada al criterio dinámico de función pública en razón de la existencia de diferentes tipos de regímenes de carrera por la especialidad de las distintas organizaciones públicas.

---

<sup>44</sup> Ver, Colombia, *Constitución Política de 1991*. artículos 122 – 131.

Por su parte, la regla general del modelo europeo es el establecimiento de un sistema general de administración de personal común a toda la estructura de la administración, complementado posteriormente, por las disposiciones especiales relativas a cada cuerpo o categoría funcionarial.

La diferencia radica en que la categoría funcionarial en Colombia no se predica de un cargo o un conjunto de cargos con conocimientos especializados sobre algún aspecto en particular de la administración, por el contrario, la carrera administrativa engloba la generalidad de los empleos de una o unas instituciones en concreto, sin importar la especialidad o especificidad de los conocimientos.

Por esta razón, ante la existencia de instituciones con tareas que demandan un especial conocimiento, una preparación específica, o determinadas virtudes y calidades de los servidores vinculados a ella, estas han sido objeto en nuestro ordenamiento jurídico de un desarrollo normativo que las ha diferenciado del resto, otorgándoles en este caso, un estatuto propio, es decir un régimen puntual de carrera administrativa.

Lo anterior es congruente con los principios fundamentales consagrados en la carta política de 1991 y, sin desbordar en todo caso los propósitos del constituyente; no obstante a continuación se harán algunas precisiones con respecto a lo aquí mencionado.

### 3.5.3 Orígenes del sistema de carrera administrativa.

En Colombia como en los demás en que la función pública se articula en sistemas cerrados, se considera que el principio de carrera asegura mejor que cualquier otro la imparcialidad y la objetividad del funcionario y el funcionamiento de los servicios públicos frente a los cambios de coyuntura política que el sistema de partidos comporta; toda vez que al estar regladas las temáticas relativas a los ascensos y la atribución de destinos y retribuciones, el funcionario puede estar más atento al cumplimiento de la Ley y de sus deberes que propenso a agradar al poder político de turno, del que en caso contrario, dependerá de modo fundamental su promoción (Parada, 2000, pp.413-428).

En Colombia, una de las situaciones que históricamente ha caracterizado a la organización burocrática, es la coexistencia de prácticas y técnicas de provisión del empleo, propias de organizaciones de tipo pre – burocrático, como el patronazgo, el clientelismo o el prebendalismo.

Por esta razón, a pesar de la existencia de un marco normativo cuyo propósito es delimitar y coartar el origen político de los funcionarios al estilo del *spoils system*, la realidad y la práctica administrativa han terminado por desvirtuar sistemáticamente los mandatos legales impidiendo la consolidación de una clase funcionarial designada a través de mecanismos que garantizaran los principios de igualdad y libre acceso, como por ejemplo el sistema de mérito.

Así lo han advertido algunas investigaciones, en las que al hacer una revisión de la consolidación de la carrera administrativa en Colombia se resalta la importancia que ha tenido la intromisión de la política en este aspecto en particular (Puentes, 2004, pp.72-86).

En todo caso, siguiendo a autores como Germán Puentes, Pedro Sanabria, Carlos Humberto Moreno y William Jiménez, podemos establecer lo siguiente:

En primer lugar, las disposiciones legislativas que regulan el sistema de carrera administrativa empiezan a adoptarse a partir de 1938 como consecuencia de las

conquistas laborales de tipo sindical relativas a los pactos internacionales ratificados por Colombia ante la organización Internacional del Trabajo, en especial a la Ley 129 de 1931 donde se estructuró la política de empleo en el país.

Años más tarde, hacia 1957 se expidió el acto plebiscitario de 1 de diciembre de 1957 que planteó el reparto milimétrico de la administración en relación con la composición de las fuerzas políticas del congreso, que derivó en la expedición de la Ley 19 de 1958 *sobre reforma administrativa*, a través de la cual se introdujeron cambios sustanciales en la organización y funcionamiento del Estado, con el propósito de hacer de éste una organización más eficiente, de eliminar las duplicidades de funciones y de fortalecer la descentralización (Puentes, 2000, pp.71-72).

Posteriormente, el Presidente de la República a través de las facultades extraordinarias conferidas por el congreso, expidió en 1968 una serie de Decretos–Ley usualmente referidos como la reforma político–administrativa de 1968 (Sanabria, 2010, p.6). En el marco de esta reforma mediante, entre otros, los Decretos – Ley 2400 de 1968<sup>45</sup> y 1950 de 1973<sup>46</sup> se reglamentaron y regularon aspectos como:

- i). La clasificación de los empleos públicos,
- ii). La constitución de los cuadros funcionales y,
- iii). La descripción de los estímulos, promoción y despido.

Finalmente, como último punto de inflexión jurídica, se encuentran las disposiciones normativas expedidas en el marco de la Constitución Política de 1991,

---

<sup>45</sup> Ver, Colombia, Presidente de la República. *Decreto 2400 del 19 de Septiembre de 1968 “Por el cual se modifican las normas que regulan la administración del personal civil y se dictan otras disposiciones”*, Diario Oficial No. 32.625, del 18 de Octubre de 1968.

<sup>46</sup> Ver, Colombia, Presidente de la República y Departamento Administrativo del Servicio Civil. *Decreto 1950 del 24 de Septiembre de 1973 “Por el cual se reglamentan los Decretos - Leyes 2400 y 3074 de 1968 y otras normas sobre administración del personal civil”*, Diario Oficial No. 33.962, del 5 de Noviembre de 1973.



en particular la Ley 27 de 1992<sup>47</sup>, la Ley 443 de 1998<sup>48</sup> y la Ley 909 de 2004<sup>49</sup>, que exaltan en congruencia con el mandato del artículo 125 superior la exigencia de la aplicación del sistema de mérito para el ingreso al servicio civil.

Cabe resaltar que las diferentes Leyes sobre carrera administrativa, le han asignado al sistema de mérito un papel protagónico, toda vez que reiteradamente se ha señalado como condición *sine qua non* su necesaria implementación para que los empleos en la administración pública sean desempeñados por los más aptos y capaces.

En la actualidad, la institución de la carrera administrativa se encuentra anegada en un proceso de legitimación en razón de la incorporación en las plantas de personal de las entidades e instituciones del Estado, de funcionarios seleccionados mediante el sistema del concurso en el caso de los empleos de carrera, y a través del sistema de evaluación de competencias gerenciales del que trata el Decreto 1601 de 2005<sup>50</sup> para el caso de los empleos de libre nombramiento y remoción que pertenezcan al nivel asesor y en los empleos de naturaleza gerencial.

Sin embargo, la aplicación extensiva del mecanismo de selección por concurso de méritos a todos los cargos de carrera administrativa, expresa una tendencia manifiesta en materia de función pública en Colombia hacia la transición a modelos de empleo, en tanto que especializa los puestos de trabajo y condiciona el ascenso a la superación de un nuevo concurso para un empleo superior.

---

<sup>47</sup> Ver, Colombia, Congreso de la República. *Ley 27 de Diciembre 23 de 1992*, “Por la cual se desarrolla el artículo 125 de la Constitución Política, se expiden normas sobre administración de personal al servicio del Estado, se otorgan unas facultades y se dictan otras disposiciones”, Diario Oficial No. 40.700, de 29 de diciembre de 1992.

<sup>48</sup> Ver, Colombia, Congreso de la República. *LEY 443 de Junio 11 de 1998*, “Por la cual se expiden normas sobre carrera administrativa y se dictan otras disposiciones”, Diario Oficial No. 43.320.

<sup>49</sup> Ver, Colombia, Congreso de la República. *LEY 909 de Septiembre 23 de 2004*, “Por la cual se expiden normas que regulan el Empleo Público, la Carrera Administrativa, la Gerencia Pública y se dictan otras disposiciones.”, Diario Oficial No. 45.680, de 23 de septiembre de 2004.

<sup>50</sup> Ver, Colombia, Presidente de la República y Departamento Administrativo de la Función Pública. *Decreto 1601 del 20 de Mayo de 2005*, “Por el cual se establece la evaluación de competencias gerenciales para la provisión de empleos de libre nombramiento y remoción”, Diario Oficial No. 45.917, del 23 de Mayo de 2005.

### 3.5.4 Los fines de la carrera administrativa.

En el ordenamiento jurídico colombiano la carrera administrativa se erige como un sistema técnico de administración de personal que persigue la selección y promoción de los empleados bajo criterios objetivos como la idoneidad, capacidad y mérito (Jiménez, 2005, p.6).

El concepto de carrera administrativa ha sido definido por el artículo 27 de la Ley 909 de 2004 como:

*“Un sistema técnico de administración de personal que tiene por objeto garantizar la eficiencia de la administración pública y ofrecer; estabilidad e igualdad de oportunidades para el acceso y el ascenso al servicio público. Para alcanzar este objetivo, el ingreso y la permanencia en los empleos de carrera administrativa se hará exclusivamente con base en el mérito, mediante procesos de selección en los que se garantice la transparencia y la objetividad, sin discriminación alguna...”<sup>51</sup>.*

En este sentido, los principios básicos (Jiménez, 2005, p.6) sobre los cuales se estructura el sistema de carrera administrativa son:

- i). Igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos para el acceso al servicio público,
- ii). Selección y acceso al cargo exclusivamente con base en el mérito,
- iii). Estabilidad en el empleo condicionada al rendimiento del funcionario,
- iv). Ascenso en la carrera con base en la eficiencia y capacidades del empleado,

---

<sup>51</sup> Ver, Colombia, Corte Constitucional. entre otras, *Sentencia de Constitucionalidad C – 1122 de 1 de Noviembre de 2005*, referencia: Expediente D – 5767, Magistrado Ponente: Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra.

- v). Eficacia y eficiencia de la acción pública y de las políticas y procesos de gestión del empleo y las personas,
- vi). Transparencia, objetividad e imparcialidad, y
- vii). Pleno sometimiento a la Ley y al derecho.

En todo caso, refiriéndonos al régimen de carrera administrativa, de la lectura sistemática del ordenamiento constitucional y legal y la jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional, se pueden señalar como fines o propósitos principales los siguientes:

En primer lugar, la institucionalización e implementación de la carrera administrativa en los términos previstos por la Carta Política de 1991, busca que la administración pública cuente con servidores de las más altas calidades para enfrentar con éxito las responsabilidades que la Constitución y las Leyes han confiado a las entidades del Estado<sup>52</sup>.

*“Responsabilidades que exigen, para su adecuado cumplimiento la aplicación de criterios de excelencia en la administración pública que posibiliten la realización de los fines y objetivos estatales más próximos, como lo son el servicio a la comunidad, la satisfacción del interés general y la efectividad de los principios, derechos y deberes que la propia constitución reconoce a todos y cada uno de los habitantes del territorio nacional...”*<sup>53</sup>.

En este sentido, se busca que la carrera administrativa permita al Estado contar con servidores cuya experiencia, conocimiento y dedicación garanticen, cada vez con mejores índices de resultados, su verdadera aptitud para atender las altas responsabilidades confiadas a los entes públicos, a partir del concepto según el cual el

---

<sup>52</sup> Ver, Colombia, Corte Constitucional. *Sentencia de Constitucionalidad C – 479 de 13 de Agosto de 1992*, referencia: Expediente D – 020 y otros, Magistrados Ponentes, Dr. José Gregorio Hernández Galindo y Dr. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>53</sup> Ver, Colombia, Corte Constitucional. *Sentencia de Constitucionalidad C – 1079 de 5 de Diciembre de 2002*, referencia: Expediente D – 4091, Magistrado Ponente, Dr. Rodrigo Escobar Gil.

Estado social de derecho exige la aplicación de criterios de excelencia en la administración pública.

En segundo lugar, la instauración de la carrera administrativa como técnica al servicio de los fines primordiales del Estado social de derecho; se erige como el sistema propicio para la obtención de la eficiencia y la eficacia en la gestión de los asuntos públicos en las organizaciones públicas.

En este sentido, se ha considerado por la Honorable Corte Constitucional que la carrera administrativa garantiza la realización de los principios de eficacia y eficiencia en la función pública<sup>54</sup>.

- i). *La búsqueda de la eficiencia y eficacia en el servicio público, ya que la administración debe seleccionar a sus trabajadores exclusivamente por el mérito y su capacidad profesional empleando el concurso de méritos como regla general para el ingreso a la carrera administrativa;*
- ii). *La garantía de la igualdad de oportunidades, pues de conformidad con lo preceptuado en el artículo 40 – 7 de la Carta todos los ciudadanos tienen igual derecho a acceder al desempeño de cargos y funciones públicas; y*
- iii). *La protección de los derechos subjetivos consagrados en los artículos 53 y 125 de la Carta, pues esta Corporación ha señalado que las personas vinculadas a la carrera son titulares de unos derechos subjetivos adquiridos que deben ser protegidos y respetados por el Estado... ”*<sup>55</sup>.

---

<sup>54</sup> Ver, Colombia, Corte Constitucional. *Sentencia de Constitucionalidad C – 195 de 21 de Abril de 1994*, referencia: Expediente D – 421, Magistrado Ponente, Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

<sup>55</sup> Ver, Colombia, Corte Constitucional. entre otras, la *Sentencia de Constitucionalidad C – 479 de 13 de Agosto de 1992*, referencia: Expediente D – 020 y otros, Magistrados Ponentes, Dr. José Gregorio Hernández Galindo y Dr. Alejandro Martínez Caballero.

Y por último, sustraer del ejercicio de los empleos del Estado la relación con factores subjetivos o criterios políticos, es decir, organizar el servicio público a través de la expedición de una regulación que consagre el mérito como criterio básico para el ingreso, el ascenso, los concursos, la capacitación, las situaciones administrativas y el retiro del servicio, con lo cual se objetiviza el manejo del personal<sup>56</sup>.

En este sentido, la incorporación en el sistema de carrera del criterio de selección por mérito, destaca la adecuación de un proceso técnico de administración de personal y un mecanismo de promoción de los principios de igualdad e imparcialidad, en cuanto permiten garantizar que al ejercicio de la función pública accedan los mejores y más capaces funcionarios y empleados, rechazando aquellas técnicas de provisión del empleo público que chocan con la esencia misma del Estado de derecho como el clientelismo, el patronazgo o el prebendalismo; técnicas que por lo demás se contraponen a los nuevos roles del Estado e influyen negativamente en su proceso evolutivo de modernización, racionalización y optimización, implementados con el objetivo de avanzar en la prestación de un mejor servicio a la comunidad.

Fuerza es colegir, que en el caso Colombiano la implementación del régimen de función pública a partir de un sistema cerrado o de carrera administrativa, como técnica para el cumplimiento de los propósitos del Estado y la articulación en dicho sistema del criterio de selección por mérito garantiza al menos tres aspectos a saber:

- i). Por una parte, la eficiencia y eficacia de la administración,
- ii). Por otra, la incorporación de personal calificado para cumplir con las funciones asignadas, y
- iii). Por último, enajenan a la administración de la influencia política, garantizando su sujeción y subordinación al interés general.

Sin embargo, como ya se ha dicho, el sistema de mérito ha estado presente en la configuración de la carrera administrativa desde sus mismos inicios. No obstante, mientras con el paso de los años el marco jurídico y las disposiciones normativas de

---

<sup>56</sup> Ver, Colombia, Corte Constitucional. *Sentencia de Constitucionalidad C – 071 de 25 de Febrero de 1993*, Referencia: Expediente D – 113, Magistrado Ponente Dr. Alejandro Martínez Caballero.

los regímenes de carrera han ido consolidándose e institucionalizándose paulatina y gradualmente en la organización burocrática del Estado colombiano, hasta el punto de erigirse en la técnica más idónea para la organización del régimen de función pública; el sistema de mérito ha brillado por convertirse en la referencia a un mero procedimiento legal de poca o casi nula aplicación, puesto que aun cuando normativamente ha sido una referencia continua, su implementación denota un incumplimiento sistemático y reiterado de los mandatos constitucionales y legales que así lo ordenan.

En este sentido, solo hasta el año 2005, con la creación de la Comisión Nacional del Servicio Civil se dió vía libre para la realización y puesta en marcha de los diferentes procesos de selección por concurso abierto de méritos en las entidades que se encuentran bajo el marco de acción de la Ley 909 de 2004.

Sin embargo, aún hoy el Legislador discute la pertinencia de la aplicación del artículo 125 constitucional, y en los cerca de 6 años de expedición de las primeras convocatorias, dicha corporación ha dado curso a un número importante de proyectos de Ley y a al menos dos Acto Legislativos, que sistemáticamente han intentado evitar la realización de los procesos de selección por concurso abierto de méritos.

### **3.5.5 Los diferentes regímenes de carrera administrativa.**

Con anterioridad hemos señalado que en el caso de la función pública en Colombia, aun cuando comparte relación por la implementación de un sistema cerrado o de carrera con los modelos Europeos de función pública, se diferencia de estos en la forma como se desarrolla el régimen de carrera administrativa.

Así por ejemplo, mientras en el caso de España, Francia, Alemania e Italia, la carrera administrativa es una suerte de principios generales que se aplican por extensión a las diferentes categorías de empleos o cuadros funcionariales constituidos en relación con un saber técnico o especializado usualmente conocidos como cuerpos, en Colombia existe una diferencia sustancial, en tanto que el régimen de carrera administrativa engloba todos los empleos que integran una organización administrativa en concreto, independientemente de su especialidad.

Por esta razón, el constituyente y el legislador, en relación con la concepción dinámica de la función pública, han establecido al menos tres tipos de régimen de carrera administrativa, en relación con la especialidad de las funciones que se llevan a cabo por cada organización y que por ende demandan de las personas que la integran determinadas características o cualidades.

Por una parte tenemos el régimen general, que encuadra a la mayor parte de instituciones que integran la rama ejecutiva del poder público;

Por otra parte, están los regímenes especiales de origen constitucional, que se encuentran en las organizaciones que están al margen de la división clásica del poder público, tal es el caso de la Registraduría Nacional del Estado Civil, la Procuraduría General de la Nación o los Entes Universitarios Autónomos entre otros.

Y por último, los regímenes especiales de origen legal o específicos, que se refieren a entidades que por la naturaleza de sus funciones no manejan la administración de su personal a partir del régimen general sino que por el contrario requieren de uno propio que refleje sus características y particularidades, como por ejemplo el de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN.

Así lo ha señalado la jurisprudencia de la Corte Constitucional, al preceptuar que:

*“Bajo el actual esquema constitucional coexisten tres categorías de sistemas de carrera administrativa: la carrera general, regulada actualmente por la Ley 909 de 2004, y las carreras de naturaleza especial. En relación con los regímenes especiales, ha destacado que éstos tienen origen constitucional... y también tienen origen legal, en la medida que es el legislador, ordinario o extraordinario, quien toma la decisión de crearlos a través de Leyes o Decretos con fuerza de Ley...”<sup>57</sup>.*

En cuanto hace al caso del Régimen General de carrera administrativa, este se encuentra desarrollado por la Ley 909 de 2004 y sus Decretos reglamentarios (Decretos 770, 775, 785, 1227, 1601, 2539, 2772 y 4500 de 2005 y 2489 de 2006 entre otros), y otros como los Decretos 2400 de 1968 y 1950 de que datan de la “*reforma administrativa*” de 1968.

Este régimen es quizá el que más evolución ha tenido, primero por la dimensión de los empleos que engloba y segundo por la continua revisión de la Corte Constitucional de las normas que ha expedido el legislador con el objeto de reglamentar el mandato del artículo 125 superior.

En este caso, se han expedido las Leyes 27 de 1992, 443 de 1998 y 909 de 2004, las cuales han sido objeto del juicio de constitucionalidad por la Corte Constitucional en particular por el desarrollo que ha hecho el Legislador de aspectos como la configuración de la Comisión Nacional del Servicio Civil y la competencia para adelantar los procesos de selección por concurso abierto de méritos. Razón por la cual el texto aprobado en el legislativo ha ido paulatina y progresivamente adecuándose a los principios constitucionales en congruencia con la jurisprudencia de dicha corporación.

---

<sup>57</sup> Ver, Colombia, Corte Constitucional. *Sentencia de Constitucionalidad C – 517 de 9 de Julio de 2002*, Referencia: Expediente D – 3839, Magistrado Ponente, Dra. Clara Inés Vargas Hernández.



En el caso de los Regímenes Especiales de origen constitucional, existe un mandato expreso del constituyente para que ciertas entidades del Estado se organicen en un sistema de carrera distinto al general, atendiendo a las particularidades de las actividades asignadas a ellas desde el punto de vista funcional, técnico y operativo y, obviamente con miras a asegurar la eficiencia de la correspondiente función pública.

En este sentido, de la lectura sistemática de la carta política de 1991, son regímenes especiales de carrera administrativa los siguientes:

- i). Los Entes Universitarios Autónomos<sup>58</sup>,
- ii). Las Fuerzas Militares y la Policía Nacional<sup>59</sup>,
- iii). La Fiscalía General de la Nación<sup>60</sup>,
- iv). La Rama Judicial del poder público<sup>61</sup>,
- v). La Registraduría Nacional del Estado Civil<sup>62</sup>,
- vi). La Contraloría General de la República<sup>63</sup>,
- vii). La Procuraduría General de la Nación<sup>64</sup>,

En todo caso, nótese como desde el punto de vista dinámico funcional las entidades referidas se corresponden en su mayoría, con excepción de la Rama Judicial y la Fiscalía General de la Nación, con aquellas que en estricto sentido no forman parte de las ramas del poder público; sino que por el contrario, desempeñan funciones de carácter especial cuyo ejercicio comporta, entre otros aspectos, la garantía de principios como la imparcialidad y la independencia.

Finalmente, respecto de los regímenes especiales de origen legal, o sistemas específicos de carrera administrativa, es menester precisar que dichos sistemas son en principio constitucionalmente admisibles, por cuanto su configuración e implementación forma parte de la competencia asignada al legislador para regular todo

---

<sup>58</sup> Ver, Colombia, *Constitución Política de 1991*. artículo 69.

<sup>59</sup> Ver, Colombia, *Constitución Política de 1991*. artículos 217 y 218.

<sup>60</sup> Ver, Colombia, *Constitución Política de 1991*. artículo 253.

<sup>61</sup> Ver, Colombia, *Constitución Política de 1991*. artículo 256.

<sup>62</sup> Ver, Colombia, *Constitución Política de 1991*. artículo 266.

<sup>63</sup> Ver, Colombia, *Constitución Política de 1991*. artículo 268.

<sup>64</sup> Ver, Colombia, *Constitución Política de 1991*. artículo 279.

lo atinente a la función pública y, particularmente a la carrera administrativa, de conformidad con lo preceptuado en los artículos 125, 130 y 150 de la Constitución Política.

Estos sistemas específicos de carrera administrativa, se encuentran definidos, inicialmente en el artículo 4° de la Ley 909 de 2004, como:

*“Artículo 4.- Aquellos que en razón a la singularidad y especificidad de las funciones que cumplen las entidades en las cuales se aplican, contienen regulaciones específicas para el desarrollo y aplicación de la carrera administrativa en materia de ingreso, capacitación, permanencia, ascenso y retiro del personal y se encuentran consagrados en Leyes diferentes a las que regulan la función pública...”*

En relación con esto último, destacó la Honorable Corte Constitucional que

*“La existencia de los sistemas específicos no pretende excluir del régimen de carrera al personal de las entidades estatales sometidas al mismo, sino diseñar sistemas alternos o complementarios considerando sus particulares circunstancias, esto es, teniendo en cuenta la singularidad y especificidad de las funciones y tareas a ellas asignadas, las cuales no permiten homologación con las que normalmente llevan a cabo otros organismos del Estado...”<sup>65</sup>.*

Igualmente, y con relación a la expedición de los regímenes específicos de carrera administrativa por parte del legislador, la Honorable Corte Constitucional preceptuó:

*“El diseño de los sistemas específicos de carrera debe estar amparado en un principio de razón suficiente, toda vez que su regulación tiene que*

---

<sup>65</sup> Ver, Colombia, Corte Constitucional. *Sentencia de Constitucionalidad C – 517 de 9 de Julio de 2002*, referencia: Expediente D – 3839, Magistrado Ponente, Dra. Clara Inés Vargas Hernández.

*estar precedida de una juiciosa y cuidadosa evaluación acerca de la verdadera especialidad de las funciones que cumple el respectivo órgano o institución, de manera que se pueda garantizar, por una parte, que la inclusión en el ordenamiento jurídico de un nuevo sistema específico de carrera va a contribuir en forma efectiva y eficaz al cumplimiento y realización de las funciones que le han sido asignadas por la Constitución y la Ley a la entidad beneficiaria del mismo, y por la otra, que no se van a reconocer diferencias de trato para ciertos sectores de servidores públicos que no se encuentren debidamente justificadas y que puedan degenerar en una violación del principio de igualdad de trato... ”<sup>66</sup>.*

Finalmente, entre los sistemas específicos de carrera administrativa desarrollados y definidos por el Legislador, se cuentan los siguientes:

- i). El Departamento Administrativo de Seguridad DAS<sup>67</sup>,
- ii). El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC<sup>68</sup>,
- iii). La Unidad Administrativa Especial de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN<sup>69</sup>,

---

<sup>66</sup> Ver, Colombia, Corte Constitucional. *Sentencia de Constitucionalidad C – 563 de 17 de Mayo de 2000*, referencia: Expediente D – 2639, Magistrado Ponente, Dr. Fabio Morón Díaz.

<sup>67</sup> Ver, Colombia, Presidente de la República y Departamento Administrativo del Servicio Civil. *Decreto 2146 de 19 de Septiembre de 1989*, “Por el cual se expide el régimen de administración de personal de los empleados del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS”, Diario Oficial No.38.987 de 19 de Septiembre de 1989.

<sup>68</sup> Ver, Colombia, Presidente de la República y Ministerio de Justicia y del Derecho. *Decreto 407 de 20 de Febrero de 1994*, “Por el cual se establece el régimen de personal del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario”, Diario Oficial No.41.233 de 21 de Febrero de 1994.

<sup>69</sup> Ver, Colombia, Presidente de la República y Ministerio de Hacienda y Crédito Público. *Decreto 765 del 17 de Marzo de 2005*, “Por el cual se modifica el Sistema Específico de Carrera de los empleados de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN”, Diario Oficial No. 45.855, del 19 de Marzo de 2005; y Colombia, Presidente de la República y Departamento Administrativo de la Función Pública. *Decreto 3626 de 10 de Octubre de 2005*, “Por el cual se reglamenta el Decreto – Ley 765 de 2005”, Diario Oficial No.46.059 de 12 de Octubre de 2005.

- iv). Las superintendencias<sup>70</sup>,
- v). El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República<sup>71</sup>,
- vi). La Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil<sup>72</sup> y,
- vii). El personal científico y tecnológico de las entidades públicas que conforman el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología.

---

<sup>70</sup> Ver, Colombia, Presidente de la República y Departamento Administrativo de la Función Pública. *Decreto 775 del 17 de Marzo de 2005*, “*Por el cual se establece el Sistema Específico de Carrera Administrativa para las Superintendencias de la Administración pública Nacional*”, Diario Oficial No. 45.855, del 19 de Marzo de 2005.

<sup>71</sup> Ver, Colombia, Presidente de la República y Departamento Administrativo de la Función Pública. *Decreto 780 del 17 de Marzo de 2005*, “*Por el cual se establece el Sistema Específico de Carrera para los Empleados del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República*”, Diario Oficial No. 45.855, del 19 de Marzo de 2005.

<sup>72</sup> Ver, Colombia, Presidente de la República y Departamento Administrativo de la Función Pública. *Decreto 790 del 17 de Marzo de 2005*, “*Por el cual se establece el Sistema Específico de Carrera Administrativa en la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, Aerocivil.*”, Diario Oficial No. 45.855, del 19 de Marzo de 2005.

### **3.6 Reflexiones sobre la Función Pública.**

Hasta aquí se ha querido hacer una presentación del tema de la función pública, tanto por su importancia para la organización burocrática del Estado, como por erigirse en garantía para el ejercicio imparcial del servicio público.

No obstante, a manera de reflexión final, es menester advertir que la institución de la función pública no es estática ni mucho menos homogénea e indivisible, contrario sensu, los constantes cambios de la sociedad y de la economía impulsan cada vez con mayor fuerza la adaptación del régimen jurídico con el objetivo de mantener una correspondencia constante con la sociedad.

Por ejemplo, aunque listamos los dos grandes sistemas de función pública y se caracterizaron algunos de los principales modelos, nótese como en todo caso no existe ningún modelo al que se le pueda adjudicar su relación con un sistema en específico.

De esta manera, mientras en el caso del sistema abierto o de empleo se evidencia una tendencia reformadora (como consecuencia de la influencia de la nueva gestión pública) que propugna por la inclusión de mecanismos y herramientas más propias de los sistemas cerrados o de carrera, como por ejemplo, la implementación de medidas para la protección de los derechos laborales, la formación de los funcionarios y la estabilidad en el empleo; todo ello, con el propósito de restringir la influencia de la política en la administración y de mejorar la eficiencia del aparato burocrático.

Por su parte, los sistemas cerrados o de carrera, también como consecuencia de las reformas que buscaban mejorar la eficiencia del Estado, limitar la influencia de la política y legitimar la organización burocrática, han implementado medidas en relación con los sistemas de ingreso y la flexibilización laboral, propias de los sistemas de empleo.

No obstante, como rasgo característico en uno y otro caso está la preocupación por el mérito como mecanismo de ingreso a la administración, y como supuesto

esencial para contar con el personal más idóneo y garantizar la eficiencia de la administración dotando de paso de una nueva legitimidad al aparato burocrático.



## **CAPITULO 4**

### **EL EMPLEO PÚBLICO**

**4.1 Consideraciones Generales. 4.2 La política de empleo en Colombia, 4.2.1 Estadísticas de Empleo en Colombia. 4.3 Evolución y clasificación de los servidores públicos en Colombia. 4.4 El empleo público, 4.4.1 Elementos del empleo público, 4.4.2 Órganos de dirección y gestión del empleo público, 4.4.3 Formas de provisión del empleo público, 4.4.4 Modalidades de vinculación al sector público, 4.5 Reflexiones sobre el empleo público.**





#### 4 EL EMPLEO PÚBLICO.

Como ya se ha mencionado en diferentes oportunidades, el propósito de la presente investigación consiste en realizar una exposición descriptiva de la implementación de la meritocracia en Colombia y de su aplicación como mecanismo de ingreso a la administración dentro de la cultura administrativa del país; razón por la cual, hasta ahora se ha considerado oportuno hacer la revisión y precisión de algunos aspectos puntuales relacionados con el objeto de estudio.

En un primer momento, se han descrito las principales consideraciones respecto del paradigma burocrático, resaltando el modelo de organización, la interpretación hecha al respecto, las críticas existentes y el contrapunto al paradigma desde la corriente de la nueva gestión pública.

En un segundo momento, se ha hecho una breve exposición del concepto de función pública señalando, entre otros aspectos, el análisis de los enfoques conceptuales, sus modelos de adaptación, los sistemas existentes, la implementación en otros países, y claro está, el desarrollo que de este concepto se ha hecho en el caso colombiano.

Ahora bien, llegados a este punto, en el presente apartado compete retomar las reflexiones teóricas y normativas más importantes relacionadas con una tercer temática, el empleo público, de fundamental importancia para el propósito de la presente investigación, toda vez que éste constituye el núcleo básico sobre el cual se articulan y estructuran los sistemas de función pública, bien el sistema de empleo propiamente dicho o bien el sistema de carrera administrativa.

De la misma manera, la temática del empleo público y su correspondiente regulación en el ordenamiento jurídico positivo del país y su articulación en la administración, es sin lugar a dudas, una aspiración aún no resuelta, una tarea inconclusa, en la que la dispersión y disgregación normativa y la implementación de “modas” en la administración ha impedido concretar un marco general capaz de reglamentar la situación de los empleados públicos en Colombia.

Recordemos que es precisamente la Constitución colombiana de 1991, la que estableció los requisitos y sentó las bases para la construcción de una burocracia racional y moderna en nuestro país a partir de los principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso, de transparencia e imparcialidad en la gestión.

Desafortunadamente, esta aspiración de construir una burocracia racional, ha quedado inconclusa, toda vez que en el texto de la Constitución no se prevé la existencia de un estatuto general de la función pública o del empleo público, razón por la cual, en la actualidad, no existe una ley general que recoja o que reúna los principios básicos para el ejercicio de la función pública.

Por el contrario, existe un sinnúmero de distintas leyes que han ido abordando asuntos parciales en materia de función pública y empleo público o que incluso, desarrollan determinados aspectos pero sólo con aplicación concreta y directa en un universo funcional dividido en regímenes especiales de origen constitucional y legal, hasta el punto de acabar generando una dispersión normativa que difícilmente admite una unívoca lectura y que se presta a la interpretación, el vacío jurídico o la incongruencia con los mandatos constitucionales de la carta de 1991.

Ante esta situación, resulta necesario plantear la necesidad de solucionar los inconvenientes en materia de dispersión normativa y sugerir que para ello se piense en la alternativa de definir un marco global que unifique la legislación en materia de función pública y empleo público, al modo de un estatuto básico del empleo público, muy similar al que existe en similares sistemas jurídicos Europeos como Francia, España e Italia.

De esta forma, la posibilidad de que en el mediano plazo pueda llevarse a cabo la expedición de un estatuto general del empleo público, presenta a su vez, una excelente oportunidad para adecuar el devenir de la administración pública colombiana a una realidad social, política y económica que se ha hecho más influyente en los últimos años y en la que se han gestado profundos cambios a un modelo de Estado que trata de responder al incremento de las exigencias ciudadanas de mayor calidad en la prestación de los servicios públicos.

Del mismo modo, la inexistencia de un marco legal de carácter general que permita regular y organizar el tema del empleo público, impide la fijación de un modelo homogéneo de Función Pública, es decir, la imposibilidad de contar con un marco básico que represente un mínimo común denominador para todos los empleados públicos del país.

Así pues, en materia de empleo público, es ineludiblemente necesario que existan algunos mínimos comunes denominadores en relación con aquellas temáticas relativas a las normas de acceso y procesos de selección del empleo público, y la garantía de los principios de igualdad, mérito y capacidad.

Claramente, la posición adoptada en esta investigación, resalta la ausencia de un estatuto básico del empleo público, como un factor de riesgo en materia de profesionalización de la Función Pública colombiana, puesto que la articulación de los distintos modelos de carrera administrativa, impiden la movilidad horizontal de los funcionarios y dificultan la planeación de los modelos y metodologías de formación de los empleados públicos difícilmente adaptables a los cambios del entorno económico, social y tecnológico.

#### **4.1 Consideraciones Generales.**

Los asuntos relacionados con la temática del empleo son una cuestión de vital importancia para el conjunto de la economía, para los gobiernos y para la sociedad; no en vano los indicadores de empleo en un país son tomados como uno de los criterios para evaluar las perspectivas de desarrollo y el crecimiento económico, del mismo modo, la política de empleo es tradicionalmente usada por los gobiernos como un escenario de referencia para la evaluación de su gestión en materia económica y social, y por último, la reducción de los índices de desempleo es un rasgo característico de las sociedades desarrolladas, en el sentido de que éste es un aspecto que permite el mejoramiento de la calidad y de las condiciones de vida de los ciudadanos.

En esta misma línea, con la expedición de los Derechos Humanos de segunda generación, o Derechos Sociales, Económicos y Políticos<sup>73</sup>, la garantía efectiva de la realización del derecho fundamental al trabajo se erige como uno de los asuntos de los que debe encargarse el Estado; de allí que esta sea una preocupación constante de los gobiernos y de las agencias y organismos multilaterales de cooperación y desarrollo.

Por estas y otras razones, hablar de la política de empleo y más aún del empleo público es una labor revestida de una gran complejidad y sensibilidad, básicamente por la consideración de éste como un factor de crecimiento y desarrollo económico asociado a la garantía del derecho fundamental al trabajo.

Así las cosas, tanto el derecho fundamental al trabajo como la política pública de empleo constituyen dos aspectos distintos pero interrelacionados, que requieren en todo caso del protagonismo del aparato institucional del Estado, quien al actuar en procura de fomentar el desarrollo económico y por ende del aumento de los indicadores de empleo mediante la creación de puestos de trabajo garantiza también la concreción efectiva del derecho al trabajo para sus administrados a través de la posibilidad de acceso, inserción o integración al mercado laboral.

---

<sup>73</sup> Ver, Asamblea General de las Naciones. *Resolución No. 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948*, por medio de la cual se expide La Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Sin embargo, resulta prudente advertir que la creación de empleo no puede realizarse a cualquier precio, puesto que éste debe ser congruente con el derecho al trabajo, razón por la cual el Estado debe procurar por la existencia de una serie de garantías mínimas que respeten, entre otros aspectos, la dignidad humana y los derechos fundamentales de los trabajadores, mediante el uso, entre otras herramientas, de la regulación del mercado laboral.

En este caso, el derecho al trabajo no solamente se remite a la posibilidad de acceso o inserción al mercado laboral, además comporta la estructuración de un sistema de creación de puestos de trabajo sobre la base del respeto por los derechos fundamentales de los ciudadanos.

De esta manera, el Estado actúa en el mercado laboral como agente regulador de las relaciones patrono – empleado, para garantizar la existencia de unas reglas claras y precisas que promuevan la dinámica de creación de empleo, y de unos principios mínimos que protejan a empleados y empleadores de los posibles abusos de los que puedan ser objeto.

En este orden de ideas, aunque la regulación de las relaciones laborales tenga una aplicación diferente dependiendo del sistema económico, de la tradición jurídica e incluso del modelo de organización estatal, una particularidad común es la forma como esta regulación se desarrolla cuando es el propio Estado el que actúa como patrono o empleador.

Recordemos que una de las características de los sistemas de función pública abiertos o de empleo es precisamente la existencia de un único régimen laboral para el conjunto de la economía, bajo el cual se regula y organiza la política de empleo tanto para el sector privado como para el sector público, es decir, no existen mayores diferencias en la relación laboral cuando el patrono es el sector privado a cuando lo es el propio Estado por la vía de sus entidades e instituciones.

Así por ejemplo, en los modelos de civil service británico o norteamericano existe un solo cuerpo normativo encargado de regular las relaciones laborales entre patronos y empleados, incluso cuando el patrono es el propio Estado.

Sin embargo, aun cuando las disposiciones laborales generales estén contenidas en un conjunto de reglas o prácticas, y que estas encuentren una aplicación extensiva e indiferente en el sector público o en el privado, en determinados aspectos concretos existen algunas Leyes que precisan la relación laboral con el Estado; es el caso por ejemplo de las normas que se refieren a las categorías laborales o cuerpos funcionariales como la *Schedule General* en los Estados Unidos y las *Class* en el Reino Unido; en todo caso, los aspectos jurídicos esenciales de la relación laboral son resueltos en su mayoría por la institución del contrato de trabajo.

Por su parte, en los regímenes de función pública cerrados o de carrera, usualmente las disposiciones jurídicas que regulan la política de empleo están contenidas en dos apartados. El primero se refiere a las relaciones patrono – empleado, propias del sector privado. El segundo a la relación laboral cuando el Estado actúa como empleador directo o como patrono.

No obstante, la relación laboral en el sector público no es una cuestión de una sola dimensión que pueda entenderse resuelta bajo un solo cuerpo de medidas, toda vez que en este caso, el mismo Estado se ha reservado la potestad de determinar el tipo normas que regulan las relaciones laborales con sus servidores.

Así por ejemplo, en el proceso de diseño institucional éste define el tipo de relación laboral que más se ajusta a sus necesidades en relación con el cumplimiento de sus objetivos, permitiendo la posibilidad de contar con servidores públicos vinculados bajo la figura del contrato de trabajo propio del sector privado, o en el marco de los estatutos que regulan la función pública mediante una vinculación estatutaria o legal y reglamentaria.

Generalmente, es usual encontrar que la relación laboral regulada a través del contrato de trabajo, se refiere a los casos en los que el Estado actúa como prestador de servicios o como un agente económico más, es el caso de las empresas industriales y comerciales o de las sociedades de economía mixta.

Por su parte, la relación laboral que está regulada a través de los estatutos que componen el régimen de la función pública, es usualmente la que se refiere al cumplimiento de una función pública propiamente dicha. Es el caso de los modelos de vinculación usados en la mayor parte de las instituciones que integran las ramas del poder público, la organización electoral y los organismos de control.

Igualmente, existe un conjunto de normas complementarias aplicables únicamente a quienes se desempeñan como servidores públicos, referidas a materias como el control y la responsabilidad en los asuntos de tipo fiscal o disciplinario.

Un rasgo característico comúnmente usado por la doctrina jurídica para diferenciar a los trabajadores al servicio del Estado de aquellos que no lo son, es precisamente la subordinación a un régimen de responsabilidad especial o al menos diferente, mientras en el caso del común de los trabajadores estos solamente pueden ser responsables penalmente en virtud de las faltas o delitos cometidos, quienes se encuentran vinculados al sector público, responden además cuando sus faltas o delitos dan lugar a la configuración de la responsabilidad por el correcto desempeño de sus funciones o el manejo de los recursos públicos, sin perjuicio de que estas puedan derivar en una responsabilidad de tipo penal.

En suma, lo que quería advertirse aquí, es que en los sistemas cerrados o de carrera, el Estado tiene sus propios mecanismos para discutir la relación laboral con sus trabajadores, y por lo tanto las disposiciones que la regulan no son necesariamente las mismas que rigen para el empleo en el resto de la sociedad; así por ejemplo, aspectos como la estabilidad en el empleo, el régimen salarial y prestacional, los mecanismos de ingreso, e incluso el régimen de responsabilidad, son diferentes al sector privado.

Ahora bien, como ya se ha dicho anteriormente, con independencia del sistema de función pública en el que estemos, bien sistemas abiertos o de empleo o bien cerrados o de carrera, en el Estado social de derecho la política de empleo debe ser coherente con el respeto por los derechos fundamentales.



Es decir, el régimen jurídico que ha de desarrollar las relaciones laborales, debe necesariamente garantizar la existencia de unos supuestos mínimos en materia de mecanismos de protección a los trabajadores, de integración e inserción al mercado laboral, y de respeto por la dignidad humana.

En este sentido, con relación a los supuestos mínimos sobre los que se articula el régimen laboral de un país, es de señalar que este puede ser analizado desde dos ópticas diferentes, según el papel que adopte el Estado.

En primer lugar, cuando el Estado actúa como ente regulador de las relaciones laborales entre patronos y empleados su labor se resume en el establecimiento y posterior control de una serie de condiciones generales aplicables al mercado laboral.

En segundo lugar, cuando el Estado actúa como empleador directo, es decir, hace las veces de patrono, su labor entonces comprende la adecuación de un régimen laboral distinto o no del aplicable al conjunto de trabajadores de la economía y, más importante aún, la implementación de dicho régimen en congruencia con los principios y valores fundamentales del Estado de derecho.

Es decir, cuando el Estado actúa como empleador no puede guiarse únicamente por las reglas que de manera general se aplican al conjunto de los trabajadores, por el contrario, en la aplicación de las mismas debe garantizar principios como el de igualdad de oportunidades y el libre acceso, principios que van más allá de una mera relación laboral y que se erigen como valores claves de la Democracia y del Estado de derecho.

Algunos de estos principios se encuentran establecidos por las disposiciones de derecho internacional, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>74</sup>, La Carta Democrática Interamericana, La Convención Americana de Derechos

---

<sup>74</sup> Ver, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 25 literal c)

Humanos<sup>75</sup>, y La Carta Iberoamericana de la función pública, entre ellos la equidad en el acceso a los empleos del sector público.

---

<sup>75</sup> Ver, Convención Americana de Derechos Humanos, artículo 23 literal c)

## 4.2 La política de empleo en Colombia.

Hasta ahora se ha hecho mención a la temática del empleo como factor de crecimiento económico relacionado con la garantía a la realización efectiva del derecho al trabajo, destacando que independientemente del sistema de función pública esta política debe ser congruente con los postulados del Estado de derecho, en especial cuando es éste último quien actúa como empleador o patrono propiamente dicho, puesto que además de regirse por el régimen laboral correspondiente, debe procurar la adecuación de su actuación a principios fundamentales como la equidad e igualdad.

En este sentido, es claro que abordar todas las cuestiones relativas a la política de empleo desbordaría por completo el propósito de la presente investigación, sin embargo, presentar algunos de los aspectos más importantes, permitirá contextualizar y dimensionar la relevancia del empleo público en Colombia.

Así pues, brevemente podemos enunciar algunos de los principales puntos de inflexión en materia de empleo que han influenciado el comportamiento del mercado laboral colombiano.

En el caso del empleo público, necesariamente debemos referirnos al paquete de medidas aprobado con ocasión del plebiscito de 1957 y su posterior desarrollo en la denominada “*reforma administrativa de 1968*” ya que son los antecedentes más importantes en materia de la organización y planeación de una política de empleo público en el país.

No obstante, estas reformas han pasado de ser un ejercicio legislativo de conducente al desarrollo y modernización de la administración pública, y con el devenir de los años se han convertido en un escenario en el que las “*modas administrativas*” han generado que con relativa frecuencia el legislador retome en su agenda la temática de organización del empleo público.

Sin embargo, a pesar de esta labor, las deficiencias del sistema infortunadamente no han podido ser corregidas, y aspectos como la expedición de un estatuto general que regule los principios básicos y mínimos comunes del empleo público en nuestro país, sigue siendo una labor pendiente.

Por su parte, el empleo en el mercado de trabajo del sector privado, a partir de la expedición del código sustantivo del trabajo mediante el Decreto Ley 2663 de 1950, ha evolucionado de manera más lenta y menos profusa que el empleo público. No obstante, dicha estabilidad del mercado laboral, se ha convertido para los más neoliberales en un freno para el desarrollo del país, de manera tal, que gradualmente se han ido desmontando algunos de los modelos que constituían el soporte fundamental del mercado laboral colombiano, y por esa vía, la típica relación laboral ha dado paso a la creación de una variada gama de relaciones laborales y contractuales que han flexibilizado los mecanismos de contratación, abaratado el despido, y reformulado aspectos como los aportes en materia de seguridad social y las jornadas de trabajo.

Otro apartado importante viene determinado por las reformas implementadas en los años 90's, en particular la Ley 50 de 1990 que desmontó la Ley de la doble retroactividad de las cesantías y posteriormente la Ley 100 de 1993 que incrementó los aportes por concepto de salud y pensiones para empleados y empleadores y reformó el sistema general de seguridad social en salud y pensión.

Finalmente, a comienzos del presente siglo se incluyó un nuevo paquete de medidas para reformar el mercado laboral, la Ley 789 de 2002 y la Ley 797 de 2003, las cuales estuvieron encaminadas a flexibilizar la remuneración de los trabajadores así como la jornada laboral y a reformar el sistema de seguridad social en pensiones.

Veamos entonces algunas de las cifras e indicadores respecto del comportamiento del mercado laboral en Colombia.

#### 4.2.1 Estadísticas de Empleo en Colombia.

Según los datos publicados por el Departamento Administrativo Nacional de Encuestas DANE, para el año 2005 la población total del país en número de habitantes era de 42.888.592<sup>76</sup>, cifra que para el año 2012 se estima que aumentará hasta los 47.555.000 según los datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL<sup>77</sup>.

**Tabla. 1 Población Total (millones de personas)**

País	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Argentina	39.137.000	39.536.000	39.939.000	40.341.000	40.738.000	41.131.000	41.523.000
Bolivia	9.353.000	9.524.000	9.694.000	9.863.000	10.031.000	10.198.000	10.364.000
Brasil	188.182.000	190.142.000	192.004.000	193.785.000	195.498.000	197.134.000	198.683.000
Chile	16.466.000	16.636.000	16.804.000	16.970.000	17.133.000	17.295.000	17.454.000
<b>Colombia</b>	<b>43.701.000</b>	<b>44.357.000</b>	<b>45.011.000</b>	<b>45.660.000</b>	<b>46.299.000</b>	<b>46.930.000</b>	<b>47.555.000</b>
Ecuador	13.204.000	13.345.000	13.485.000	13.627.000	13.773.000	13.924.000	14.078.000
Paraguay	6.015.000	6.126.000	6.238.000	6.349.000	6.460.000	6.570.000	6.680.000
Perú	28.176.000	28.509.000	28.836.000	29.163.000	29.495.000	29.833.000	30.174.000
Uruguay	3.331.000	3.340.000	3.350.000	3.361.000	3.372.000	3.383.000	3.394.000
Venezuela	27.189.000	27.655.000	28.121.000	28.584.000	29.043.000	29.499.000	29.954.000

*Fuente: CEPAL – CEPALSTAT, Anuario estadístico de América Latina y el Caribe (2011)*

Ahora bien, siguiendo nuevamente los datos estadísticos de la CEPAL, la población económicamente activa o fuerza laboral del país es de aproximadamente 24.103.000 personas, es decir, cerca del 51% del total de la población<sup>78</sup>, de las cuales 19.079.000 personas se encuentran ocupadas o integradas al mercado laboral. Del mismo modo cabe indicar que la tasa de desempleo para el año 2010 se situó según los datos del Banco de la Republica en un 11,8% y según la CEPAL en un 12,4%.

<sup>76</sup> Ver, Colombia, DANE. Censo general de población, 2005, p. 30.

<sup>77</sup> Ver, ONU – CEPAL. Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 2011, p. 23.

<sup>78</sup> Ver, ONU – CEPAL. Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 2011, p. 38.

**Tabla. 2 Tasa de desempleo (Tasa anual media).**

País	2000	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010a
Argentina (b)	15.1	13.6 (c)	11.6 (c)	10.2 (c)	8.5 (c)	7.9 (c)	8.7 (c)	7.7
Bolivia	7.5 (b)	6.2 (b)	8.1 (b)	8.0 (b)	7.7 (b)	6.7 (b)	7.9 (e)	6.5 (f/e)
Brasil (g)	7.1	11.5 (h)	9.8 (h)	10.0 (h)	9.3 (h)	7.9 (h)	8.1 (h)	6.7
Chile (i/j)	9.7	10.0	9.2	7.7	7.1	7.8	9.7	8.2 (k)
Colombia (l/m)	17.3	15.8	14.3	13.1	11.4	11.5	13.0	12.4
Ecuador (l/n)	9.0	9.7	8.5	8.1	7.4	6.9	8.5	7.6
Paraguay	10.0 (n)	10.0 (n)	7.6 (n)	8.9 (n)	7.2 (n)	7.4 (n)	8.2 (t)	7.8 (u)
Perú (v)	8.5	9.4	9.6	8.5	8.4	8.4	8.4	7.9
Uruguay (n)	13.6	13.1	12.2	11.4	9.6	7.9	7.6	7.1
Venezuela	13.9 (d)	15.3 (i)	12.4 (i)	10.0 (i)	8.4 (i)	7.3 (i)	7.8 (i)	8.6 (i)

Fuente: CEPAL – CEPALSTAT, Anuario estadístico de América Latina y el Caribe (2011)

- a) Áreas urbanas
- b) Nueva medición a partir de 2003.
- c) Estimación basada en los datos de enero a septiembre.
- d) Total nacional. Incluye el desempleo oculto.
- e) Ciudades capitales de departamento.
- f) Promedio de los datos de enero a junio.
- g) Seis áreas metropolitanas.
- h) Nueva medición a partir de 2002. datos no comparables con la serie anterior.
- i) Total nacional.
- j) A partir de 1998, datos empalmados con los de la muestra aplicada desde 2006.
- k) Nueva medición a partir de 2010; datos no comparables con la serie anterior.
- l) Incluye desempleo oculto.
- m) Trece áreas metropolitanas.
- n) Total urbano.
- o) Período de referencia: mayo.
- p) Promedio de los datos de enero, abril y julio.
- q) Treinta y dos áreas urbanas.
- r) Lima Metropolitana.
- s) Período de referencia: abril.
- t) Área metropolitana de Asunción.
- u) Asunción o áreas urbanas del departamento central.
- v) Lima metropolitana.
- w) Cifras preliminares.

De otra parte, según información suministrada por el Departamento Administrativo de la Función Pública<sup>79</sup>, de acuerdo con los datos reportados por las entidades del Estado al Sistema Único de Información de Personal SUIP (*No se incluyen servidores vinculados a los entes universitarios autónomos*), el número de empleados al servicio de éste es de 1.387.459 de donde se tiene que sí a cada empleado corresponde un puesto de trabajo estamos hablando de igual número de empleos públicos.

**Tabla. 3 Relación No. Empleos Públicos del Estado**<sup>80</sup>.

ENTIDAD	No. EMPLEOS
Rama Ejecutiva del poder público	146.425
Rama Judicial del poder Público	43.204
Rama Legislativa del poder Público	835
Orden Territorial	494.635
Sector Defensa	429.082
Contraloría General de la Republica	4.057
Auditoría de la Contraloría	160
Procuraduría General de la Nación	3.340
Defensoría del Pueblo	437
Personal Docente	260.000
Registraduría Nacional del Estado Civil	3.274
Notarios y Registradores	870
Carrera Diplomática y MRE	1.140
Personal de las Universidades	Sin Información
<b>TOTAL</b>	<b>1.387.459</b>

<sup>79</sup> Ver, Colombia, DAFP. informe de caracterización del empleo público 2007.

<sup>80</sup> Ver, Colombia, DAFP. informe de caracterización del empleo público 2007, esta información ha sido consolidada con los datos suministrados por este departamento en otros medios de consulta.

Es decir cerca del 7% de los empleos correspondientes al total de la población ocupada del país se encuentran directamente proporcionados por el conjunto de las instituciones del Estado, lo que equivale a afirmar que 0,5 de cada 7 trabajadores colombianos lo hace prestando sus servicios al Estado.

Esto sin considerar los empleos indirectos, es decir aquellos que trabajan como contratistas de bienes y servicios de seguridad, limpieza, informática, atención telefónica o como supernumerarios, que por tratarse de vinculaciones transitorias no son registradas por el DAFP.

En suma, si tomamos como válidos estos datos estadísticos o por lo menos como medianamente acertados en razón de su correspondencia con la realidad, puede decirse que la tasa de desempleo es la más alta de los países de Suramérica en un país que es el segundo en población; ciertamente son cifras no muy alentadoras en la presentación del panorama de empleo.

Por otra parte, aun cuando en apariencia el empleo directo en el sector público, representa un porcentaje pequeño del total de los empleos de la economía, resulta importante si tenemos en cuenta el panorama general del empleo en el país, situación que convierte al Estado en uno de los empleadores más atractivos, bien por la estabilidad característica de los empleos públicos o bien por su dimensión y tamaño.



#### 4.3 Evolución y clasificación de los servidores públicos en Colombia.

La formación histórica de los empleados públicos y de la administración pública en Colombia se remonta según el autor Rafael Ballén, a una Ley de 5 de agosto de 1823, donde se hace una clasificación de los empleados del Estado en empleados civiles y de hacienda, por una parte, y militares de otra (Ballén, 1995, p.29). Inicialmente los empleados públicos u oficiales se equiparaban a los empleados particulares regulados por nuestro código civil dentro de su concepción contractual del arrendamiento de servicios.

Esta clasificación obedecía al régimen de recaudación de tributos e impuestos, administración de aduanas y al pie de fuerza del ejército colombiano; sin embargo, no se puede entrever algún tipo de regulación laboral o norma que enmarque las relaciones obrero – patronales y, mucho menos algunos principios o parámetros de la administración pública para aquel entonces.

Más tarde, con la Ley 4 de 1913 o Código de Régimen Político Municipal, se menciona por primera vez a los servidores del Estado como empleados públicos a los individuos que desempeñan *destinos* (Cargos) creados o reconocidos por las Leyes, así como por ordenanzas, acuerdos y Decretos validos (Ballén, 1995, p.29).

A partir de esta definición, se realiza una clasificación de los empleados públicos en tres categorías:

- i). *Magistrados,*
- ii). *Simples funcionarios públicos y*
- iii). *Oficiales públicos.*

Entre estos, a los que se encuentran vinculados a la rama ejecutiva del poder público, se les subdivide en:

- i). *Empleados administrativos del orden nacional,*

- ii). *Departamental, y*
- iii). *Municipal,*

Sin embargo se contemplan otras subdivisiones de los empleados públicos tales como:

- i). Empleado *de orden político, empleado de mando o de jurisdicción,*
- ii). Empleados *en propiedad o en interinidad,*
- iii). Empleados *principales, suplentes y de elección popular, de aceptación voluntaria y de aceptación obligatoria* entre otros.

Pero, esta Ley deja un vacío al no tocar o estipular lo referente al contrato de trabajo, pues hasta ese momento no se había institucionalizado esa figura en Colombia, ya que fue a raíz de la incorporación en el ordenamiento jurídico Colombiano de las disposiciones de derecho internacional contenidas en los acuerdos suscritos con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) a través de la expedición de la Ley 10 de 1934 que entró en vigencia la figura del contrato de trabajo así como otros aspectos de la relación laboral.

Para el año 1938, con la expedición de la Ley 165 se creó la carrera administrativa para los empleados nacionales, departamentales y municipales que prestaban servicios administrativos en la rama ejecutiva del poder público, agregando de esta forma una nueva clasificación de empleados públicos a la estipulada por la Ley 4 de 1913: los empleados de carrera.

Por otra parte, obedeciendo a paradigmas políticos más que a preceptos propios de la administración pública, esta Ley excluye del régimen de carrera administrativa a todos los agentes del presidente, gobernadores, intendentes y comisarios, también a los empleados de las cámaras, asambleas y concejos, a los empleados del ramo electoral, los del ministerio público, la presidencia de la república y los de carreras especiales.

Más adelante en el año 1944 por medio del Decreto extraordinario número 2350 de ese año se sentaron las bases de la división, en cuanto a la calidad de las personas que trabajan para el Estado, para sugerir una línea de separación entre la conocida con el nombre de relación o vinculación de derecho público y el contrato laboral propiamente dicho.

Por primera vez se hizo notar que el hecho de estar vinculado al Estado en alguna forma y en la calidad de trabajador no era suficiente para que se considerará a toda costa la existencia de una situación legal y reglamentaria, sino que se señalaban ya concretamente casos en que tales relaciones se enmarcaban dentro de la noción de contrato de trabajo.

La cuestión era de importancia capital porque no sólo se daba a tales personas el tratamiento de protección privilegiada, que es propio de la legislación del trabajo, principalmente en cuanto a la relativa estabilidad en los puestos, sino que se entregaba el conocimiento de las controversias que esa situación pudiera suscitar, a la competencia de la jurisdicción especial del trabajo, dejando de lado la jurisdicción contencioso – administrativa compuesta por quienes son los jueces comunes de los actos de la administración.

Los términos del Decreto en mención fueron los siguientes:

*“La Nación, los Departamentos, Intendencias y Comisarías y los Municipios se consideran patronos para los efectos del presente Decreto, y en general de la legislación del trabajo, en relación con los trabajadores de construcción y sostenimiento de las obras públicas y con los de las empresas industriales, comerciales, agrícolas o ganaderas que dichas entidades exploten con ánimo de lucro, En cambio, sus relaciones con los empleados administrativos y con los de los órganos legislativo y judicial no estarán regidas por las normas sobre contrato de trabajo sino por las reglas de derecho público que determinen las Leyes especiales...”*

La concepción según la cual el Estado tiene una doble personalidad, para actuar unas veces mediante actos de poder y otras mediante actos de gestión, se reflejó en la

decisión de hacer una distinción entre el empleado que tiene funciones de autoridad pública o destinado a las actividades esenciales del Estado y aquellos que tienen funciones de naturaleza industrial o comercial similares a las de los particulares.

Para la Ley general del trabajo (Ley 6 de 1945) se dividió a los servidores del Estado en empleados y obreros señalando para unos y otros una serie de prestaciones. Sin embargo, esta diferenciación no fue del todo clara y en consecuencia a los servidores del Estado se les denominó genéricamente Empleados públicos.

Finalmente en el año 1960 por intermedio del decreto 1732 del mismo año, se modificó la división de los servidores públicos estipulada en la Ley 4 de 1913 y se establecieron tres clases de empleados vinculados a la administración (por una situación estatutaria, por contrato de trabajo y los meros auxiliares), quienes diferían por los servicios que prestaban y el carácter de su vinculación. Los dos primeros integraban el servicio civil de la república, y el último no tenía una vinculación de carácter permanente y se subdividía en: *ocasionales, obligatorios y temporales*.

Posteriormente, en 1968 el Presidente de la República Dr. Carlos Lleras Restrepo, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el Congreso mediante la Ley 65 de 1967, expidió una serie de medidas reglamentarias que se conocen bajo el nombre de *reforma administrativa*, en la que se realizó entre otros aspectos, la catalogación legal vigente en materia de clasificación de servidores públicos, contenida en el artículo 5 del Decreto 3135 de 1968.

En este mismo Decreto se consagró también la regla general según la cual son *empleados públicos* los que prestan sus servicios en Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias y Establecimientos Públicos, y constituyen excepción los *Trabajadores Oficiales*, vinculados por contrato de trabajo, los de la construcción y sostenimiento de obras públicas y los que según los estatutos de los Establecimientos Públicos ejerzan actividades que puedan ser desempeñadas mediante contrato de trabajo.

Agrega además la norma en mención, que las personas que prestan servicios en las empresas industriales del Estado y en las de economía mixta son trabajadores oficiales, pero en los estatutos de dichas empresas se precisará que actividades de

dirección o de confianza deben ser desempeñadas por personas que tengan la calidad de empleados públicos.

Con la reforma político – administrativa iniciada en 1968, se buscó ajustar algunos aspectos que estaban pendientes; por esta razón en 1978 el Presidente de la República Dr. Alfonso López Michelsen en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el Congreso mediante la Ley 5 de 1978, expidió los Decretos Leyes 1042 y 1045 de 1978, dando así un paso fundamental para aclarar la diferenciación entre empleados públicos y trabajadores oficiales, en orden a establecer el régimen laboral de cada categoría de servidor público.

Del mismo modo, mediante los Decretos referidos se hizo la clasificación de los empleados públicos en los niveles directivo, asesor, ejecutivo, profesional, técnico, administrativo y operativo, y se regularon aspectos como la provisión y el retiro del servicio, las distintas situaciones administrativas, la responsabilidad del Estado por actos de sus empleados, el régimen disciplinario y prestacional de los empleados públicos, las consecuencias de la clasificación aludida, especialmente en relación con la negociación colectiva y con la diferente vía jurisdiccional para la efectividad de sus derechos laborales, entre otros.

Ahora bien, con la expedición de la carta política de 1991 y el establecimiento en su articulado (artículos 122 al 131) de un capítulo intitulado *Capítulo II de la Función Pública*, se empiezan a notar las siguientes diferencias.

Mediante el artículo 123 a todas las personas vinculadas laboralmente con el Estado, se les dio el nombre genérico de servidores públicos, prescindiendo del nombre genérico de empleados oficiales que se traía desde el decreto 1848 de 1969 (Ballén, 1995, p.34).

Por otra parte, a través de la Constitución de 1991 se dejó vigente y se ratificó la clasificación entre empleados públicos y trabajadores oficiales establecido en el artículo 2 del Decreto 1848 de 1969, haciendo extensiva esta clasificación a todos los sectores de la administración pública (Ballén, 1995, p.34).

Finalmente el artículo 123 de la Constitución, le dejó al legislador la facultad de determinar el régimen aplicable a particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas, como por ejemplo el caso de las cámaras de comercio.

Por su parte el artículo 125 superior, sentó la premisa de que todos los servidores públicos son de carrera, sin embargo, estableció una serie de excepciones que no gozan del privilegio establecido en el principio general que excluye de la carrera administrativa a varios empleados del Estado, entre ellos los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los trabajadores oficiales y aquellos definidos por el legislador.

Así las cosas, el constituyente en el artículo 125 superior, al excluir del sistema de carrera administrativa algunos empleos acabó haciendo una clasificación de los servidores públicos en la que se pueden diferenciar al menos cuatro categorías conceptuales:

- i). Los de carrera,
- ii). Los de elección popular,
- iii). Los de libre nombramiento y remoción, y
- iv). Los trabajadores oficiales;

No obstante, dejó al legislador la tarea de desarrollar y definir por vía legal en qué consiste cada una de ellas.

Respecto de los empleos de elección popular y los trabajadores oficiales, basta con señalar que por esta vía se hace referencia a los miembros de las corporaciones públicas y a los cargos de representación uninominal (alcalde, gobernador, presidente), y a aquellos que prestan sus servicios en las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta.

Sin embargo, el espectro de análisis adquiere cierto grado de complejidad cuando nos adentramos en la catalogación de los empleos de libre nombramiento y remoción, labor que efectúa el legislador para cada caso concreto, atendiendo en principio a criterios de confianza o de decisión política, aspecto que puede observarse

por ejemplo en la diferenciación efectuada en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 909 de 2004 así:

*“2. Los de libre nombramiento y remoción que correspondan a uno de los siguientes criterios:*

- a) Los de dirección, conducción y orientación institucionales, cuyo ejercicio implica la adopción de políticas o directrices...*
- b) Los empleos cuyo ejercicio implica especial confianza, que tengan asignadas funciones de asesoría institucional, asistenciales o de apoyo, que estén al servicio directo e inmediato de los siguientes funcionarios, siempre y cuando tales empleos se encuentren adscritos a sus respectivos despachos...*
- c) Los empleos cuyo ejercicio implica la administración y el manejo directo de bienes, dineros y/o valores del Estado.*
- d) Los empleos que no pertenezcan a organismos de seguridad del Estado, cuyas funciones como las de escolta, consistan en la protección y seguridad personales de los servidores públicos...”<sup>81</sup>.*

En cuanto a este tipo de empleos la jurisprudencia tradicional y reiterada ha señalado que:

*“Esos términos de dirección, de confianza o de manejo que utiliza la Ley, no implican categorías distintas, conforme al significado gramatical de las palabras que emplea, sino que abarcan una situación única, traducen una sola idea, y son la expresión legal del concepto*

---

<sup>81</sup> Ver, Colombia, Congreso de la República, Ley 909 de Septiembre 23 de 2004, “*Por la cual se expiden normas que regulan el Empleo Público, la Carrera Administrativa, la Gerencia Pública y se dictan otras disposiciones*”, Diario Oficial No. 45.680, de 23 de septiembre de 2004.

*trabajadores de confianza, nacido de las necesidades y del interés de las empresas.*

*Por otra parte, se trata de un concepto genérico, que no es susceptible de una enumeración limitativa, y que, por consiguiente, para precisar si una determinada actividad implica el desempeño de un cargo de dirección, de confianza o de manejo debe estudiarse en cada caso la respectiva relación de trabajo, en función de los intereses y necesidades fundamentales de cada empresa, cuestión que corresponde al juzgador pues el derecho del trabajo no abandona a la voluntad de los particulares la fijación de sus conceptos... ”<sup>82</sup>.*

En este sentido, resulta lógico afirmar que es jurídicamente válido que existan cargos de libre nombramiento y remoción, y que a esa discrecionalidad se llega por diferentes criterios:

- i). Los cargos de dirección, conducción y orientación institucionales, cuyo ejercicio complementa bien la Ley e implica la adopción de políticas o directrices, que se enumeran distinguiendo la administración por niveles (*nacional, y departamental, distrital y municipal*) y en ellos la administración central alrededor de la cabeza ejecuta, y la descentralizada por servicios.
- ii). Aparte esa categoría de dirección se contempla la de los empleos o cargos cuyo ejercicio implica confianza, cualquiera sea el nivel jerárquico, que tengan asignadas funciones de asesoría institucional, asistenciales o de apoyo, siempre y cuando tales empleos estén al servicio directo e inmediato de los funcionarios allí mencionados en sus respectivos despachos (Vidal. 2004, p.381).

---

<sup>82</sup> Ver, Colombia, Corte Suprema de Justicia, Sala laboral, Sentencia de Julio 23/59



La Honorable Corte Constitucional, según la línea jurisprudencial resaltada en las consideraciones del fallo de Tutela T – 254 de 2006, sobre el particular, actualmente considera:

*“Lo anterior puesto que los últimos cargos taxativamente señalados por el legislador presuponen una relación subjetiva o intuitu personae y el nombramiento se hace con base en motivos de confianza en el sujeto vinculado...”*

En igual sentido, respecto de la naturaleza de estos empleos dicha corporación ha sostenido que:

*“No hay que olvidar que por su misma naturaleza, los empleos que son de libre nombramiento y remoción son aquellos que la Constitución establece y aquellos que determine la Ley, (art. 125), siempre y cuando la función misma, en su desarrollo esencial, exija una confianza plena y total, o implique una decisión política. En estos casos el cabal desempeño de la labor asignada debe responder a las exigencias discrecionales del nominador y estar sometida a su permanente vigilancia y evaluación...”<sup>83</sup>.*

Ahora bien, al dejar el constituyente en manos del legislador la labor de definir y desarrollar en qué consiste cada una de las cuatro categorías establecidas en el artículo 125 de la carta política de 1991, este último, ha expedido diferentes normas con el cometido de reglamentar la carrera administrativa, el ejercicio de la función pública y el sistema de mérito.

Por su parte, para el caso sub lite, es decir, en cuanto a la evolución y clasificación de los empleados públicos, estas disposiciones legales han ampliado el

---

<sup>83</sup> Ver, Colombia, Corte Constitucional. *Sentencia de Constitucionalidad C – 195 de 21 de Abril de 1994*, referencia: Expediente D – 421, Magistrado Ponente, Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

espectro de catalogación, incluyendo otras modalidades a parte de las señaladas en el texto constitucional; así por ejemplo el artículo 1 de la Ley 909 de 2004<sup>84</sup>, establece:

*“Artículo 1. Objeto de la Ley. De acuerdo con lo previsto en la Constitución Política y la Ley, hacen parte de la función pública los siguientes empleos públicos:*

- a) Empleos públicos de carrera*
- b) Empleos públicos de libre nombramiento y remoción.*
- c) Empleos de período fijo*
- d) Empleos temporales...”*

Por su parte, en los literales 1 y 2 del artículo 5 de la mencionada Ley, se establece que:

*“Artículo 5. Clasificación de los Empleos. Los empleos de los organismos y entidades regulados por la presente Ley son de carrera administrativa, con excepción de:*

- 1. Los de elección popular, los de período fijo, conforme a la Constitución Política y la Ley, los de trabajadores oficiales y aquellos cuyas funciones deban ser ejercidas en las comunidades indígenas conforme con su legislación...*
- 2. Los de libre nombramiento y remoción...”*<sup>85</sup>.

---

<sup>84</sup> Ver, Colombia, Congreso de la República, Ley 909 de Septiembre 23 de 2004, “*Por la cual se expiden normas que regulan el Empleo Público, la Carrera Administrativa, la Gerencia Pública y se dictan otras disposiciones*”, Diario Oficial No. 45.680, de 23 de septiembre de 2004.

<sup>85</sup> Ver, Colombia, Congreso de la República, Ley 909 de Septiembre 23 de 2004, “*Por la cual se expiden normas que regulan el Empleo Público, la Carrera Administrativa, la Gerencia Pública y se dictan otras disposiciones*”, Diario Oficial No. 45.680, de 23 de septiembre de 2004.

En suma, al tenor de lo hasta aquí expuesto, a parte de las cuatro categorías generales que establece el artículo 125 de la constitución se deben agregar aquellas otras que ha establecido el legislador, como el caso de:

- i). Los empleos temporales,
- ii). Los empleos de periodo fijo, y
- iii). Los empleos que deben ser ejercidos en las comunidades indígenas.

Ahora bien, un aspecto relevante que debe destacarse es que con ocasión de la expedición de la Ley 909 de 2004, el Presidente de la República Dr. Álvaro Uribe Vélez, en ejercicio de las facultades conferidas por el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política de 1991 y el artículo 19 de la Ley 909 de 2004 expidió los Decretos 770, 775, 780, 785, 790, 1227, 2539, 2772 y 4500 de 2005 y el Decreto 2489 de 2006 reglamentarios de dicha Ley.

Mediante el decreto 770, 785 y 2772 de 2005 se establecieron los requisitos y funciones generales para los empleos públicos correspondientes a los niveles jerárquicos pertenecientes a los organismos y entidades del orden nacional y del orden territorial respectivamente; en ellos se modificó la clasificación por niveles, suprimiendo el nivel operativo y dejando únicamente los niveles directivo, asesor, ejecutivo, profesional, técnico y asistencial.

Por su parte, los Decretos 775, 780 y 790 de 2005 reglamentaron lo relativo a los sistemas específicos de carrera administrativa en la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, en las Superintendencias de la Administración Pública Nacional y en la Aeronáutica Civil.

No obstante, son los Decretos 1227, 2539, 1601 y 4500 de 2005, los que integran al ordenamiento jurídico las reformas más importantes, entre ellas la definición del procedimiento para la descripción y provisión del empleo público y lo relativo a la gerencia pública.

Los Decretos 1227, 1601 y 4500 de 2005 establecen el procedimiento que se ha de surtir en materia de provisión del empleo público, tanto en el caso de los empleos

de carrera administrativa como aquellos de naturaleza gerencial en los empleos de libre nombramiento y remoción, definiendo los alcances de la aplicación de la meritocracia y la forma como esta ha de llevarse a cabo a través de los procesos de selección por concurso abierto de méritos.

Por su parte, el Decreto 2539 de 2005 reglamentó lo relacionado con las competencias laborales, que son entendidas como:

*“Artículo 2°. Definición de competencias. Las competencias laborales se definen como la capacidad de una persona para desempeñar, en diferentes contextos y con base en los requerimientos de calidad y resultados esperados en el sector público, las funciones inherentes a un empleo; capacidad que está determinada por los conocimientos, destrezas, habilidades, valores, actitudes y aptitudes que debe poseer y demostrar el empleado público (...)”<sup>86</sup>.*

En este sentido, esta nueva regulación en materia de empleo público incorporó al ordenamiento jurídico colombiano una nueva metodología para la definición y descripción de los empleos en el sector público, desarrollando en su articulado (artículos 3 al 6) aspectos como:

- a) Los requisitos de estudio y experiencia según el nivel jerárquico en que se agrupen los empleos,
- b) El contenido funcional del empleo,
- c) Las competencias funcionales en las que se precisa y detalla lo que debe estar en capacidad de hacer el empleado para ejercer un cargo y,
- d) las competencias comportamentales del empleo, las cuales se describen atendiendo a criterios como la responsabilidad por personal a cargo, las habilidades y aptitudes laborales, la responsabilidad frente al proceso de

---

<sup>86</sup> Ver, Colombia, Presidente de la Republica y Departamento Administrativo de la Función Pública. Decreto 2539 de 22 de Julio de 2005 “Por el cual se establecen las competencias laborales generales para los empleos públicos de los distintos niveles jerárquicos de las entidades a las cuales se aplican los decretos ley 770 y 785 de 2005”, Diario Oficial No. 45.980, del 25 de Julio de 2005.

toma de decisiones, la iniciativa de innovación en la gestión y el valor estratégico e incidencia de la responsabilidad.

Así pues la legislación expedida a partir de 1991 trae consigo un giro importante en materia de evolución de los empleados públicos. En primer lugar porque considera categorías de empleo inexistentes antes de la carta política de 1991 como el caso de las autoridades indígenas, aun cuando sobre ésta y sobre los empleos temporales sigamos en medio de la penumbra administrativa.

Y en segundo lugar porque integra elementos de análisis como la definición de las competencias y la reglamentación de los concursos de méritos.

Sin embargo, a pesar de la extensa legislación, aún hoy sigue pendiente la actualización de algunas normas en los regímenes especiales de carrera administrativa, o la reglamentación específica en el caso de los empleos de elección popular, razón por la cual en muchos casos es necesario recurrir a la legislación, a la doctrina, a la jurisprudencia y al sentido común para identificar no solo las clases de servidores públicos sino más importante aún, integrar estas categorías de servidores en el aparato institucional del Estado.

#### 4.4 El empleo público en Colombia.

Sorprende en verdad, como en Colombia la reflexión teórica sobre la temática concreta y específica del empleo público, brilla por su ausencia, puesto que, no es solo que falten los estudios clásicos sobre la materia, es que tampoco se encuentran informes técnicos, documentos de trabajo o series estadísticas que recojan con suficiente propiedad aquellos aspectos esenciales a partir de los cuales emprender empresas para describir su evolución, el panorama actual o incluso las perspectivas y tendencias futuras.

Una respuesta alternativa a esta carencia histórica, es sin duda la predilección o preferencia del análisis jurídico por encima de cualquier otro, algo que es constatable en la escasa referencia bibliográfica sobre el tema, que parece agotarse con la definición jurídica del concepto de empleo público, la enunciación de los elementos que le integran y en ocasiones con la evolución y transformación de dichos elementos o de la definición en sí misma.

De tal suerte que de conformidad con lo establecido en el ordinal primero del artículo 19 de la Ley 909 de 2004, en la actualidad, el empleo público en Colombia, se define como:

*“Artículo 19: El empleo público: El empleo público es el núcleo básico de la estructura de la función pública objeto de esta Ley; por empleo se entiende el conjunto de funciones, tareas y responsabilidades que se asignan a una persona y las competencias requeridas para llevarlas a cabo, con el propósito de satisfacer el cumplimiento de los planes de desarrollo y los fines del Estado...”*

De lo citado puede inferirse con respecto al concepto de empleo público que:

- i). Este se considera como el núcleo básico de la estructura de la función pública,

- ii). Se entiende como el conjunto de tareas, funciones y responsabilidades,  
y
- iii). Las competencias requeridas para llevarlas a cabo.

A diferencia de la definición anterior, contenida en el Decreto 2400 de 1968 y en el Decreto 3074 de 1968, en este caso se incluye un apartado adicional que hace referencia a la temática de las competencias laborales, concepto novedoso importado de la administración de recursos humanos del sector privado y asociado a la corriente neo empresarial de la escuela de la nueva gestión pública,

No obstante, a pesar de incorporar una definición dinámica del concepto de empleo público, integrando nociones actuales y modernas como el tema de las competencias laborales, la realidad sigue siendo desoladora, ya que además de la carencia de un marco general que regule y establezca los principios mínimos en materia de función pública y empleo público (*tal y como se ha advertido reiteradamente en acápite anteriores*), se echan en falta los documentos e informes técnicos oficiales o de agencias del gobierno que reflejen y expongan el tema del empleo público desde una óptica diferente a la jurídica o de la tradicional enunciación de los agregados económicos generales, y por ende, difícilmente puede esperarse que desde la academia se construyan investigaciones detalladas o que se elaboren informes, monografías o artículos al respecto, cuando claramente no existe una fuente de información capaz de suministrar con certeza, fiabilidad y precisión los datos cuantitativos relacionados con el empleo público.

Pero quizá el problema más grave sea la escasa gestión con la que se llevan estos asuntos, bien por la omisión en el cumplimiento de sus funciones por parte de las instituciones encargadas de la consolidación y actualización de los sistemas de información relativos al empleo público, o bien por la manifiesta incapacidad técnica y gerencial de las mismas a la hora de intentar subsanar dicha carencia con la alusión recurrente a la consabida limitación presupuestal.

Por esta razón no es del todo descabellado considerar que la falta de un estatuto básico y general del empleo público en Colombia y de sistemas de información en la materia, son un factor que afecta seriamente a un modelo de gestión y administración

de personal que desconoce el número exacto de servidores públicos que pertenecen a él, lo que influye de manera negativa sobre la política de planificación de recursos humanos en el país y que dificulta e incluso impide la correcta aplicación del marco normativo existente.

Esto hace que la realidad en materia de organización y administración del empleo público sea una labor verdaderamente compleja, puesto que el modelo de gestión actual se enfrenta constantemente a vacíos profundos en el normal desarrollo de las actividades cotidianas (como el caso de los sistemas de información, la falta de regulación, la existencia de legislación derogada pendiente de actualizarse, entre otros.), y por tanto quienes se encargan de coordinar esta política pública en el país, se ven abocados a tratar de sortear las necesidades del día a día, en detrimento de la hercúlea tarea de subsanar de una vez por todas las carencias estructurales del sistema.

Una consecuencia constatable, ha sido la tergiversación del sistema de carrera de un sistema técnico de administración del recurso humano al servicio del Estado por un mecanismo de protección y permanencia en el empleo público, especialmente en cuanto a la coordinación, planeación y estructuración de políticas generales en materias como, El ingreso y ascenso por mérito, La planificación de los programas de formación, capacitación y entrenamiento, El desarrollo de los programas de orientación al retiro laboral, o La equiparación o nivelación de los esquemas de compensación y retribución salarial existentes.

Por ello, como consideración especial que denota la existencia de contradicciones estructurales en esta materia, es la organización del tradicional sistema de carrera sobre un concepto de empleo definido y comprendido al modo de los sistemas anglosajones del *civil service*, aspecto notorio en la aplicación de la descripción detallada de las funciones, calidades y cualificaciones requeridas para el ejercicio del cargo, en la misma forma que en la técnica del *Job description* del modelo norteamericano.



#### 4.4.1 Elementos del empleo público.

De acuerdo con los postulados del modelo burocrático, la Constitución Política de 1991 consagra los principios del régimen administrativo laboral en los elementos que componen la noción *empleo público* como:

- i). La determinación de las funciones del cargo,
- ii). la autoridad con que se inviste al titular del empleo para cumplir las funciones del cargo,
- iii). el señalamiento de la remuneración correspondiente al empleo y su incorporación en una planta de personal,
- iv). la nomenclatura y clasificación del empleo y,
- v). los requisitos mínimos exigibles para su desempeño.

En este sentido el máximo organismo de cierre de la jurisdicción constitucional en sede de control de constitucionalidad, mediante la Sentencia C – 793 de 2002, ha preceptuado y reiterado que los elementos que componen la noción de empleo público son:

*“Dentro de los elementos esenciales del empleo público, que resultan del texto de la Carta Política, están:*

- i). la clasificación y la nomenclatura,*
- ii). Las funciones asignadas;*
- iii). Los requisitos exigidos para desempeñarlo;*
- iv). La autoridad con que se inviste al titular del mismo para cumplir las funciones del cargo;*
- v). La remuneración correspondiente, y*

vi). *su incorporación en una planta de personal...*<sup>87</sup>

En esta misma providencia, dicha corporación desarrolla el contenido puntual de cada uno de los elementos de la siguiente manera:

- a) No hay empleo público sin funciones. Al respecto, el artículo 122 de la Constitución señala que no habrá empleo que no tenga funciones detalladas en Ley o reglamento, y el 123 prescribe que los servidores públicos ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la Ley y el reglamento. Adicionalmente, las funciones del empleo constituyen un elemento para la determinación de la responsabilidad del servidor público. Así por ejemplo, el artículo 6º Superior establece que los servidores públicos responden ante las autoridades por infringir la Constitución y las Leyes y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones, y el 121 postula que ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución o la Ley.
  
- b) La titularidad de un empleo público otorga autoridad al titular para cumplir las funciones asignadas a aquel. Se establece así un vínculo entre las funciones del empleo público y la autoridad con que se inviste al servidor público para que las pueda ejercer. Según lo señala el artículo 122 de la Constitución, la titularidad del cargo se presenta a partir de la posesión, que consiste en el juramento de cumplir y defender la Constitución y desempeñar los deberes que le incumben.
  
- c) El empleo público tiene asignada la remuneración que percibe su titular. De acuerdo con los artículos 189 numeral 14, 305 numeral 7

---

<sup>87</sup> Ver, Colombia, Corte Constitucional. *Sentencia de Constitucionalidad C – 793 de 24 de Septiembre de 2002*, referencia: Expediente D – 3963, Magistrado Ponente, Dr. Jaime Córdoba Triviño.

y 315 numeral 7 de la Constitución, en concordancia con el artículo 122, el Presidente de la República, gobernadores y alcaldes no podrán crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado por la correspondiente corporación pública.

- d) El empleo público hace parte de una planta de personal. Esta condición se cumple de manera independiente de la modalidad de planta de personal que se adopte al interior de las entidades u organismos públicos: planta orgánica, planta global por entidad o planta global del Estado. En este sentido, el artículo 122 de la Carta dispone que para proveer los empleos de carácter remunerado, se requiere que estén contemplados en la respectiva planta.
- e) El empleo público debe clasificarse en una de las categorías que establece el artículo 125 de la Constitución. Ellas son: de carrera, de elección popular, de libre nombramiento y remoción, de trabajadores oficiales y los demás que determine la Ley.
- f) El empleo debe contener los requisitos mínimos que debe cumplir la persona con quien vaya a proveerse. Sobre el particular el artículo 125 de la Carta dispone que el ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la Ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes. Por su parte, el artículo 150 numeral 23 prescribe que corresponde al Congreso expedir las Leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos. (subrayado fuera de texto) ”<sup>88</sup>.

---

<sup>88</sup> Ver, Colombia, Corte Constitucional. *Sentencia de Constitucionalidad C – 793 de 24 de Septiembre de 2002*, referencia: Expediente D – 3963, Magistrado Ponente, Dr. Jaime Córdoba Triviño.

Esta definición pormenorizada y detallada que hace el juez Constitucional de los elementos que integran la noción del empleo público, se parece en mucho a la descripción detallada de los puestos de trabajo que usualmente se usa en los sistemas abiertos o de empleo conocidos como *civil service*, en particular de la técnica del *Job description* de la administración norteamericana.

Aquí resulta importante advertir en principio un primer aspecto de reflexión, *si nuestro régimen de función pública puede reconocerse en principio como un sistema cerrado o de carrera por la existencia de un estatuto público que regula la relación laboral entre el servidor y el Estado, ¿Por qué recurrir a metodologías de definición y descripción detallada de cada uno de los elementos que integran el empleo público, que es precisamente una característica propia de los sistemas abiertos o de servicio civil?*

Si bien es cierto que en los sistemas cerrados o de carrera también existe una descripción de los cargos al servicio de la administración, como por ejemplo la descripción funcional efectuada en el modelo francés o español, también lo es que la articulación de esta metodología en dichos regímenes es diferente, ya que el ejercicio de definición de funciones se hace de manera general y busca efectuar una catalogación integral del empleo, incorporándolo en todo caso dentro de un cuerpo de funcionarios.

Así por ejemplo, el cuerpo de ingenieros del Estado encargado de la construcción y mantenimiento de las infraestructuras, tiene a su cargo funciones diferentes a las del cuerpo de administradores civiles del Estado, encargado de la gestión jurídico – administrativa en las instituciones públicas.

No obstante, la explicación generalmente más aceptada para la introducción de técnicas de definición y descripción del empleo público, es que a través de esta labor se consigue, por una parte, generar claridad respecto de las funciones y responsabilidades de cada servidor y, de otra mejorar la relación con que la administración dispone de sus recursos humanos, permitiendo un mejor aprovechamiento de los mismos (Longo, 2001, p.32).

Sin embargo, es menester advertir que la incorporación de estas nuevas metodologías de gestión del empleo público, suponen en principio la realización de un

proceso de ajuste y adaptación institucional que es por demás denso y complejo además de someterse a una constante actualización de la que depende el éxito de estas nuevas metodologías.

#### **4.4.2 Órganos de dirección y gestión del empleo público.**

De la lectura armónica de la legislación actual en materia de función pública, carrera administrativa y empleo público en Colombia, y de la revisión del principal precepto jurisprudencial de las jurisdicciones constitucional y contencioso administrativo, se encuentra que las instancias encargadas de garantizar la objetividad y transparencia de la gestión del recurso humano son:

- i). La Comisión Nacional del Servicio Civil o los Consejos Superiores de Carrera en las entidades con régimen especial de carrera administrativa,
- ii). El Departamento Administrativo de la Función Pública,
- iii). Las unidades de personal, y
- iv). Las comisiones de personal.

De conformidad con lo establecido en la Legislación Colombiana, en especial la Ley 909 de 2004 y el Decreto 3232 de 2004, la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC) es la responsable de la administración y vigilancia de las carreras, excepto de las carreras especiales, y un órgano de garantía y protección del sistema de mérito en el empleo público en los términos establecidos en la ley actuando de acuerdo con los principios de objetividad, independencia e imparcialidad.

De manera tal que la Comisión Nacional del Servicio Civil, es la institución encargada de la administración y vigilancia de la carrera administrativa en las entidades cobijadas por el régimen general de carrera y los regímenes especiales de origen legal o regímenes específicos. Su responsabilidad principal es la de realizar y supervisar los procesos de selección por concurso abierto de méritos para la provisión de los empleos públicos pertenecientes a dichas entidades.

Del mismo modo, la Comisión Nacional del Servicio Civil está encargada de expedir las orientaciones y lineamientos generales en materia de los instrumentos para los procesos de selección para la provisión de los empleos de carrera administrativa, la evaluación del desempeño de los empleados, así como administrar, organizar y

actualizar el registro público de carrera administrativa, además de elaborar y difundir estudios sobre aspectos generales o específicos de la gestión del empleo público en lo relacionado con el ingreso, el desarrollo de las carreras y la evaluación del desempeño.

En el caso de las entidades u organismos con independencia y autonomía administrativa y financiera, pertenecientes a los distintos regímenes especiales de origen constitucional de la carrera administrativa, estas funciones son llevadas a cabo por un órgano colegiado al interior de cada entidad, denominado generalmente como Consejo Superior de la Carrera, y en el caso de la Rama Judicial del poder público por el Director Ejecutivo de Administración Judicial y el Consejo Superior de la Judicatura respectivamente.

Estos Consejos Superiores de la Carrera, suelen estar integrados generalmente por representantes tanto de los empleados como de la autoridad nominadora, además de constituirse en un órgano superior en materia de regulación, vigilancia, control y funcionamiento de cada carrera administrativa. Se convierten en el escenario en el que se resuelven entre otros aspectos, los procedimientos de convocatoria para la provisión del empleo público y la organización y actualización del registro de carrera administrativa.

Por su parte, de conformidad con lo establecido en la legislación Colombiana, en especial las Leyes 19 de 1958 y 489 de 1998 y los Decretos 3057 de 1968, 2169 y 2170 de 1992, 1444 de 1999, 1677 de 2000, 188 de 2004, 264 de 2007 y 3715 de 2010; al Departamento Administrativo de la Función Pública le corresponde formular las políticas generales de Administración Pública, en especial en materias relacionadas con Empleo Público.

Del mismo modo, es la entidad encargada de fijar las políticas en materia de organización administrativa del Estado, de gestión y administración del recurso humano en temáticas referidas a la planeación, vinculación y retiro, bienestar social e incentivos al personal, sistema salarial y prestacional, nomenclatura y clasificación de empleos, manuales de funciones y requisitos, plantas de personal y relaciones laborales, además de asesorar técnicamente a las unidades de personal de las diferentes entidades y organismos del orden nacional y territorial de la Administración Pública,

en el cumplimiento de las políticas de empleo público adoptadas por el Gobierno Nacional.

En el caso de los regímenes especiales de origen constitucional de carrera administrativa, las disposiciones referidas a las temáticas enunciadas en el párrafo anterior se encuentran desarrolladas por el legislador en el marco legal con el cual se reglamenta cada régimen, dejando abierta la posibilidad de que en caso de vacío jurídico o falta de reglamentación se acuda a las disposiciones que aplican para la rama ejecutiva del poder público.

Por su parte, las Comisiones de Personal son los órganos colegiados integrados por representantes de la autoridad nominadora, los representantes de los empleados y el jefe de la unidad de personal, que para cada entidad tienen la responsabilidad de entre otros aspectos, coadyuvar a garantizar la aplicación del principio del mérito en el desarrollo de los procesos de selección y vigilar por el correcto funcionamiento de la carrera administrativa.

Finalmente, las Unidades de Personal propiamente dichas son las instancias que dentro de la estructura orgánica de cada entidad, tienen a su cargo la administración de todos los asuntos referidos a la administración y gestión del recurso humano, aplicando para ello las disposiciones legales vigentes que en cada caso correspondan.

En el caso de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y de las Sociedades de Economía Mixta, en la que existen trabajadores oficiales la organización de los empleos está en manos de las unidades de personal de dichas empresas de conformidad con las disposiciones señaladas en el Código Sustantivo del Trabajo. Empero las tendencias actuales muestran la existencia de una preocupación creciente por el respeto de los principios y garantías constitucionales, en especial la igualdad de oportunidades a través de la utilización de mecanismos de selección objetivos.



#### 4.4.3 Formas de provisión del empleo público

En cuanto hace al caso de los mecanismos de provisión del empleo público para suplir las vacancias definitivas o temporales que se presenten en los cuadros de personal de las entidades del Estado, éste puede darse de dos formas a saber:

En el caso de los trabajadores oficiales, que representan un 13% del total de los empleos del Estado, según el informe de caracterización del empleo público realizado por el Departamento Administrativo de la Función Pública en el año 2007<sup>89</sup>; se utilizan las instituciones comunes al derecho laboral, contenidas en el Código Sustantivo del Trabajo, matizadas por la aplicación de algunos mecanismos que garanticen la adecuación al derecho de igualdad de oportunidades; tal es el caso de los procesos de selección para la provisión de los empleos adelantados por la Empresa Colombiana de Petróleos – ECOPETROL y el Banco de la Republica.

Sin embargo, las particularidades que revisten mayor complejidad y por lo tanto un mayor estudio por parte de la doctrina, son las atinentes a los mecanismos de provisión de los empleos pertenecientes a los regímenes de carrera administrativa, es decir, la selección de los empleados públicos.

En este caso, la provisión del empleo puede darse con carácter definitivo o con carácter transitorio, atendiendo a los principios y derechos fundamentales consagrados en la norma superior, en especial los referentes a la igualdad de oportunidades<sup>90</sup>; puesto que tanto la jurisdicción constitucional como la jurisdicción contencioso administrativa, han preceptuado en reiteradas oportunidades el carácter vinculante de los mismos sobre la provisión de empleos de carrera.

En cuanto a la provisión definitiva del empleo público, este procede cuando se produce una vacante con carácter definitivo en razón de la sujeción con alguna de las causales de retiro de los servidores públicos.

---

<sup>89</sup> Ver, Colombia, DAFP. *Informe de Caracterización del Empleo Público*, 2007, p. 17.

<sup>90</sup> Ver, Colombia, *Constitución Política de 1991*. artículos 13, 29, 40, 125 y 209.

Al respecto, el ordenamiento jurídico colombiano contempla dos posibilidades para la provisión definitiva de los empleos de carrera; por una parte los mecanismos ordinarios y por otra los mecanismos extraordinarios.

En el caso del mecanismo ordinario para la provisión definitiva de empleos de carrera, nos referimos en especial a la realización de los procesos de selección por concurso abierto de méritos en congruencia con lo establecido en el artículo 125 superior.

Por su parte, los mecanismos extraordinarios para la provisión definitiva de empleos de carrera se refieren a:

- i). La aplicación por parte de la administración de las decisiones de las autoridades judiciales
- ii). La reubicación geográfica, y
- iii). La reincorporación de aquellos retirados del servicio en virtud de la supresión del empleo.

Los sistemas extraordinarios de provisión definitiva de empleos de carrera responden a circunstancias y dinámicas específicas de la administración pública y atienden a modalidades adicionales. Por esta razón, el constituyente derivado señala en el marco legal correspondiente el orden de preferencia de estos mecanismos para efectuar la provisión del empleo, siendo notorio en todo caso, la prelación de los mecanismos extraordinarios respecto de los mecanismos ordinarios.

Así por ejemplo, en el régimen general de carrera administrativa, el artículo 7º del Decreto 1227 de 2005, respecto de la provisión de los empleos de carrera, señala:

1. *Con quien ostentaba derechos de carrera al momento de su retiro del servicio y cuyo reintegro sea ordenado por autoridad judicial;*
2. *Con el empleado con derechos de carrera desplazado de su lugar de trabajo por razones de violencia;*
3. *Con el empleado con derechos de carrera que luego de suprimirse el cargo del cual es titular opte por el derecho preferencial a ser re*

*vinculado en empleo igual o equivalente en cualquiera de las entidades públicas que conforman el sistema general de carrera;*

- 4. Con la persona que ocupe el primer puesto en la lista de elegibles vigente para el cargo y entidad respectiva;*
- 5. Con la persona que ocupe el primer puesto en la lista de elegibles vigente conformada con ocasión de un concurso general;*
- 6. Con la persona que haga parte del Banco de Lista de Elegibles según lo establezca la Comisión Nacional del Servicio Civil y,*
- 7. Con quien ocupe el primer lugar en el proceso de selección que se realice para la respectiva entidad...”*

De otra parte, en relación con la provisión transitoria de empleos de carrera, se tienen dos modalidades: el encargo y el nombramiento provisional, cuyo objetivo es el de permitir a la administración actuar en oportunidad ante el acaecimiento de las diferentes situaciones administrativas o, al menos, mientras se desarrolla el normal curso de los mecanismos de provisión ordinarios de provisión definitiva, básicamente en razón de garantizar el normal desarrollo de la administración y la eficiencia en la función administrativa<sup>91</sup>.

En el primer caso, se tiene que el encargo es en principio un derecho de los servidores públicos inscritos en el correspondiente registro público de carrera, quienes al reunir los requisitos fijados por el legislador podrán ser designados para suplir las vacantes que se presenten en los empleos de superior grado salarial o nivel jerárquico.

En el caso del nombramiento provisional, se tiene que este es un mecanismo de provisión utilizado en el evento en que no exista un empleado de carrera que reúna las condiciones señaladas para ser encargado, ante lo cual la autoridad nominadora vincula a un particular para suplir con carácter transitorio el empleo vacante.

En este sentido, el nombramiento provisional se refiere a:

- i). Una de las formas de provisión transitoria de los empleos de carrera,

---

<sup>91</sup> Ver, Colombia, *Constitución Política de 1991*. preámbulo y artículos 1, 2, 4 y 209.

- ii). A la condición del vínculo laboral con la administración y,
- iii). A la distinción de un grupo de empleados al servicio del Estado.

Es de señalar, que tanto el legislador como los máximos organismos de cierre de las jurisdicciones constitucional y contencioso administrativa, han preceptuado que el empleado que se encuentre en provisionalidad tiene por regla general, los mismos derechos, obligaciones, inhabilidades e incompatibilidades funcionales que los empleados de carrera.

Sin embargo, pese a lo anterior, del nombramiento provisional por su condición de transitoriedad no se predica la estabilidad en el cargo propia de los inscritos en carrera administrativa y, por lo tanto quienes ostenten un nombramiento bajo esta forma de provisión, tienen un trato diferencial con respecto de quienes ostentan los derechos de carrera, básicamente en materia de indemnización por supresión del empleo y los beneficios en materia de formación y capacitación.

En todo caso, la precariedad en la estabilidad del empleo no puede equipararse a la condición del nombramiento ordinario de los empleados de libre nombramiento y remoción incorporados a la administración en virtud del ámbito discrecional de la autoridad nominadora<sup>92</sup>.

De esta forma, el nombramiento provisional parece encontrarse a mitad de camino entre la inscripción en carrera administrativa y la discrecionalidad del nombramiento ordinario, aún cuando la realidad de la práctica y la casuística de la administración conlleven a establecer la influencia directa de la autoridad nominadora en uno y otro caso.

---

<sup>92</sup> Ver, Colombia, Corte Constitucional. entre otras, *Sentencia de Unificación SU – 250 de 26 de Mayo de 1998*, referencia: Expediente T – 134192, Magistrado Ponente, Dr. Alejandro Martínez Caballero y *Sentencia de Tutela T – 123 de 17 de Febrero de 2005*, referencia: Expediente T – 974706, Magistrado Ponente, Dr. Álvaro Tafur Galvis.

#### **4.4.4 Modalidades de vinculación al sector público.**

En principio, tenemos que la denominación general de las personas que prestan sus servicios en alguna de las instituciones del Estado es la de servidores públicos, no obstante, es menester diferenciar las categorías de empleados que integran esta noción general en relación con su modalidad de vinculación al sector público.

Así pues, de lo hasta aquí expuesto y de la revisión armónica de las diferentes disposiciones legales y jurisprudenciales se tiene que las modalidades de vinculación al sector público son:

1. *Servidor Público:* En esta categoría general se encuentran los cargos de representación uninominal y los cargos de las corporaciones públicas cuya vinculación procede en razón del mandato popular expresado en los resultados de los comicios electorales correspondientes.
2. Otra modalidad utilizada es la vinculación mediante la institución del contrato de prestación de servicios, o como labor de consultoría y asesoría especializada, o para el desempeño de determinadas actividades que no pueden ser suplidas por la administración. En este caso, se habla de una relación contractual que no implica vínculo laboral, regulada por las normas atinentes a la contratación estatal, a saber: el Código Contencioso Administrativo y el estatuto general de contratación de la administración pública; en este caso, se adquiere la calidad de servidor público aunque en estricto sentido jurídico no se desempeña un empleo público como tal.
3. *Trabajador Oficial:* Esta categoría la ostentan por regla general los trabajadores de las empresas industriales y comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta, así como aquellos que desempeñan labores de construcción y sostenimiento de las obras públicas. En este caso la relación laboral está regulada por las disposiciones de la legislación laboral.

4. *Empleado Público:* Esta categoría la ostentan las personas que prestan sus servicios en las diferentes entidades del Estado. La vinculación es legal y reglamentaria y se hace de dos formas: en carrera administrativa como regla general o en nombramiento ordinario en un cargo de libre nombramiento y remoción y la relación laboral se encuentra regulada por los estatutos públicos de empleo y función pública.

En el caso de los empleos de carrera, la vinculación puede ser transitoria, mediante nombramiento provisional, o definitiva, mediante nombramiento en periodo de prueba y posteriormente previa evaluación satisfactoria del desempeño se efectúa la inscripción en el registro público de carrera correspondiente.

5. También está el caso de los nombramientos del personal supernumerario y de los empleos temporales, vinculaciones transitorias relacionadas con el cumplimiento específico y puntual de determinadas actividades.

Para los efectos del presente trabajo de investigación, centraremos la atención en la categoría o modalidad de vinculación correspondiente a los empleados públicos, tanto por su tamaño cuantitativo en la estructura del Estado, como por tratarse de los empleos que hacen parte del régimen de función pública.

No se trata con esto de desconocer la importancia de aplicar la meritocracia en las demás modalidades de vinculación con el Estado, pues es cierto que al menos en los casos de los trabajadores oficiales ya existen algunos esfuerzos en el sentido de garantizar el derecho a la igualdad de oportunidades.

#### **4.5 Reflexiones sobre el empleo público.**

Hasta aquí se ha querido hacer una presentación del tema del empleo público, por su importancia como instrumento básico de ordenación de los cuadros de personal en las instituciones y entidades del Estado.

En este sentido, la principal preocupación que se ha querido resaltar ha sido por una parte, la ausencia dentro del ordenamiento jurídico colombiano de un marco general que regule y reglamente los principios mínimos sobre los cuales desarrollar las materias de empleo público y función pública en Colombia, y por otra parte, la carencia de un sistema de información abierto, público y transparente, que permita el acceso a datos estadísticos en los que se cuantifiquen cifras como por ejemplo el número total de servidores públicos del país.

Del mismo modo, se ha tenido precaución en presentar algunos indicadores relacionados con el panorama de empleo y con la importancia del empleo público en el país, además de señalar los diferentes elementos que integran ésta noción, los tipos o categorías existentes, las formas de provisión y las modalidades de vinculación a la administración pública.

De manera tal que se ha advertido que la incorporación dentro del ordenamiento jurídico colombiano de algunas técnicas propias del *civil service* como la descripción detallada de los empleos públicos, tendría al menos en principio, una explicación en los objetivos de generar claridad respecto de las funciones y responsabilidades de cada servidor, así como mejorar la relación con que la administración dispone de sus recursos humanos, permitiendo un mejor aprovechamiento de los mismos.

Sin embargo, en congruencia con lo anterior se señaló que la incorporación de estas nuevas metodologías de gestión del empleo público, comportan la realización de procesos institucionales de ajuste y adaptación, densos, complejos y constantes, de los que depende el cumplimiento de los objetivos propuestos.

En igual sentido, se señaló que la incorporación de estas nuevas tendencias administrativas, propias de la escuela de la nueva gestión pública, suponen dentro de la organización del Estado Colombiano, una contradicción institucional y administrativa, que pone de manifiesto las carencias estructurales de nuestro sistema de administración del recurso humano en el sector público, ya que por una parte, existe un cuerpo normativo disperso, extenso y heterogéneo de tradición continental y de herencia Europea, y por otra, un laberinto de reformas que buscan modernizar el Estado a partir de metodologías del sector privado, que se aplican sin haber resuelto aspectos como la cuantificación del número de servidores públicos, la equiparación y nivelación de los salarios y emolumentos que perciben y sobre todo una regulación clara que con carácter general establezca un mínimo común denominador en esta materia, sin importar el tipo de régimen de carrera o la naturaleza jurídica de las entidades del Estado.

Finalmente, como última reflexión cabe señalar que la temática del empleo público está sometida a un debate continuo de especial sensibilidad, que afecta directamente los intereses económicos y la estabilidad laboral de los propios servidores públicos, la capacidad de gestión institucional de la autoridad nominadora y los escenarios de negociación de los representantes políticos de los partidos y del gobierno.

En realidad son muchos intereses y demandas alrededor del tema; lo ideal sería que fuesen canalizados a través de los mecanismos formales del sistema democrático y que en todo caso estuviesen subordinados al interés general.





## **PARTE II**

### **Aspectos específicos.**

Hasta ahora se han revisado los tres conceptos principales en relación con el objeto de estudio, a saber:

- i). El paradigma burocrático,
- ii). La función pública y,
- iii). El empleo público,

La intención consistió en revisar los principales contenidos teóricos que deben ser tomados en consideración a la hora de profundizar en el mecanismo de provisión del empleo público con base en el sistema de mérito, entre ellos los organismos encargados de administrar el empleo público, los regímenes que desarrollan la relación laboral con el Estado, y la dimensión de los empleos sujetos a la provisión mediante meritocracia.

En este sentido, es menester señalar que la meritocracia, como mecanismo de provisión del empleo público, se instituye como el sistema más idóneo en materia de selección de las personas al servicio del Estado desde la misma configuración de la organización burocrática a partir del modelo clásico en Prusia.

Igualmente, la meritocracia se erige como un mecanismo común, tanto en los sistemas cerrados o de carrera del modelo de función pública a través de la técnica de oposición, como en los sistemas abiertos o de empleo del modelo de civil service a través de los concursos de méritos.

No obstante, la adaptación del sistema de mérito no es una cuestión con un desarrollo unívoco en uno y otro modelo, básicamente por la extensión y aplicación transversal de este mecanismo y los consiguientes costos, y por la diferenciación en los niveles de responsabilidad política y el cuadro general de funcionarios.

Del mismo modo, la aplicación de la meritocracia ha sido defendida y promovida como un sistema que a priori tendría tres beneficios para los gobiernos

democráticos; en primer lugar, el respeto por los derechos fundamentales, en especial el de igualdad de oportunidades; en segundo lugar, como estrategia para combatir la corrupción y las prácticas clientelistas que desangran a la administración y, por último, como mecanismo para promover la profesionalización de los servidores públicos.

---



## **CAPITULO 5**

### **LA RELACIÓN ENTRE POLÍTICA Y BUROCRACIA**

**5.1 La estructura de la administración y el diseño institucional. 5.2 La integración de las personas en la estructura institucional. 5.3 Principales prácticas de ingreso en el Estado, 5.3.1 El patrimonialismo y el patronazgo, 5.3.2 El prebendalismo y el clientelismo, 5.3.3 Los sistemas de botín y spoil system.**



## 5 LA RELACIÓN ENTRE POLÍTICA Y BUROCRACIA

En los capítulos precedentes, se ha hecho una revisión general del paradigma burocrático, la función pública y el empleo público, presentando entre las principales consideraciones la preocupación por el mejoramiento de la eficiencia con que el Estado gestiona los asuntos públicos.

En este sentido, tanto la teoría burocrática como sus respectivos contrapuntos, al analizar la forma de organización del Estado evalúan la importancia y la relevancia que se le debe dar al aparato burocrático y a los órganos de representación política.

Así por ejemplo, existen posiciones en las que se da mayor importancia a la burocracia sobre los órganos de representación política en razón de la especialización y la independencia que esta representa, aun cuando exista el peligro de la formalización excesiva de los procedimientos y la transformación del concepto de interés general en manos de la burocracia, lo que a la postre conlleva la subordinación de la política a la técnica desvirtuando la legitimidad de la representación.

También están aquellos que propugnan una mayor importancia a los órganos de representación política sobre la organización burocrática en razón de la legitimidad máxima que les otorga la elección por los ciudadanos, sin embargo se corre el riesgo de fomentar la utilización del aparato burocrático como instrumento para la satisfacción de los intereses particulares de políticos y partidos en detrimento del interés general.

En todo caso, se discute sobre la forma como ha de articularse coherentemente la relación entre la política y la organización burocrática del Estado, siendo por demás complejo encontrar un escenario en el que con acierto el predominio de la política o de la burocracia se corresponda con el cumplimiento de los cometidos del Estado.

Por esta razón, en el presente apartado se ha querido presentar un esbozo general de los escenarios en los que se manifiesta la relación entre la política y la



burocracia, con el objetivo de identificar el desarrollo de la misma y la articulación que de esta pueda hacerse dentro del ordenamiento jurídico del Estado de derecho.

En principio, se quiere señalar que la organización del Estado es una cuestión eminentemente política, entendida en el contexto de Estado de derecho como un mecanismo necesario para la realización efectiva de los derechos de los ciudadanos, que a partir de la doctrina constitucional, es resultado de un consenso social en el seno del máximo órgano de representación del interés general y se concreta en una manifestación expresa en la carta política de la forma como se concibe el Estado.

Esta manifestación acerca de la forma de organización, constituye en sí misma una apuesta específica por un modelo que garantice, con arreglo al principio de legalidad, la distribución equitativa del poder y el cumplimiento de los objetivos y fines del Estado.

Históricamente, esta organización del poder público se confundía en cierto modo, con la facultad regia de designación de funcionarios y autoridades y se consideraba como una de las regalías de la Corona, a través de la cual el príncipe aseguraba su potestad suprema sobre el reino (Parada, 2000, p.15).

Con el advenimiento del constitucionalismo, la configuración del poder público se encuentra establecida en la carta política, a través de la división de poderes, la designación de la jefatura del Estado, los niveles de organización territorial y la determinación de la competencia para establecer los órganos de la administración (Parada, 2000, p.15).

En este sentido, han sido las revoluciones liberales del siglo XVII, la Revolución Francesa y la Revolución de Liberación Norteamericana<sup>93</sup>, las que han establecido los parámetros generales para la concepción sobre el ejercicio del poder y la estructura institucional del Estado a partir de dos modelos diferentes.

La propuesta de la Revolución Francesa se basa en un modelo de tridivisión de poder, que plantea a groso modo una división del poder público en tres ramas que

---

<sup>93</sup> Esta cuestión había sido abordada desde 1642 y hasta 1688 por los ingleses, cuando en un intento por limitar el poder del Rey Carlos I, terminaron al cabo de unos años, por constituir la democracia parlamentaria, en donde el monarca nunca volvería a tener el poder absoluto, y la Declaración de Derechos se erige como uno de los documentos más importantes de Gran Bretaña.

guardan para sí el desempeño exclusivo de las tres principales funciones del Estado, legislar, hacer y juzgar; en el que a través de diferentes mecanismos de colaboración armónica entre ellos, se garantiza que ninguna rama en concreto concentrará más poder que las otras, generando a la postre, un equilibrio en la estructura del Estado.

Por su parte, la propuesta de la Revolución Norteamericana gira en torno a la teoría de los controles y contrapesos *checks and balances*, que consiste en la ordenación y distribución de las funciones del Estado mediante una separación de las mismas, en la cual la titularidad de cada una de ellas es confiada a un órgano u organismo público distinto.

En el caso del Estado colombiano, en congruencia con lo establecido en el artículo 113 de la C.P. de 1991 se colige que salvedad hecha de los matices y tendencias actuales<sup>94</sup>, el modelo adoptado se ha construido a partir de la propuesta francesa de tridivisión del poder, determinado por el análisis clásico que a partir de la diferenciación de las funciones de ejecutar, legislar y juzgar, crea las diferentes ramas del poder público<sup>95</sup>, así como, otros órganos autónomos e independientes<sup>96</sup>.

Al respecto, hay que señalar que en el texto constitucional, junto a la creación de las ramas del poder público, se le atribuye a cada una de ellas el cumplimiento de un fin concreto. A la Rama Legislativa le corresponderá reformar la Constitución, hacer las Leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración; a la Rama Judicial la garantía de la administración de justicia y, aunque no exista una disposición constitucional específica que determine con precisión la función de la Rama Ejecutiva, de la lectura de los artículos 209 a 211 de la carta y de la Ley 489 de 1998<sup>97</sup> se colige que a ésta le corresponde el cumplimiento de la función administrativa.

En todo caso, se quiere señalar que no existe un consenso generalizado sobre esta forma de división del poder público, básicamente porque la doctrina jurídica ha

---

<sup>94</sup> En especial la influencia que en diferentes momentos históricos han tenido sobre este modelo la reforma de la misión Kemmerer de 1923 y, la propuesta de Lauchlin Currie de 1950 e incluso las modificaciones introducidas por la misma Constitución Política de 1991.

<sup>95</sup> Ver, *Constitución Política de 1991*. artículo 113.

<sup>96</sup> Ver, *Constitución Política de 1991*. artículos 117, 118, 119 y 120.

<sup>97</sup> Ver, Colombia, Congreso de la República. *Ley 489 de Diciembre 29 de 1998*, Diario Oficial No. 43.464, de 30 de diciembre de 1998

tenido muchas dificultades para definir con precisión lo que se entiende por función legislativa<sup>98</sup>, función judicial y, función administrativa<sup>99</sup> para diferenciar así una rama de otra<sup>100</sup>.

No obstante, bajo esta concepción a la rama judicial le corresponderá la función judicial y tendrá a su cargo la administración de justicia; a la rama legislativa referida a la función legislativa lo concerniente a la reforma de la constitución y la expedición de las Leyes; y a la rama ejecutiva relativa a la función administrativa todo aquello que de manera residual desde un enfoque material no sea considerado como función judicial o legislativa, convirtiéndose así en un instrumento o medio de ejecución para el cumplimiento de los cometidos y fines del Estado

Dicho esto, se abre paso la cuestión de la ordenación de la estructura de la que han de valerse las ramas del poder público para el cumplimiento de sus funciones, escenario en el que se manifiesta claramente la relación existente entre política y administración, toda vez que se requiere reflexionar acerca de la concepción del aparato administrativo público, al que puede considerarse desde un brazo ejecutor al servicio del poder político hasta una organización depositaria de conocimientos técnicos distinguidos por su carácter apolítico.

---

<sup>98</sup> Ver, Colombia, Corte Constitucional. *Sentencia de Constitucionalidad C – 306 de 30 de Marzo de 2004*, referencia: Expediente D – 4828, Magistrado Ponente, Dr. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>99</sup> Ver, Colombia, Corte Constitucional. *Sentencia de Constitucionalidad C – 722 de 29 de Septiembre de 1999*, referencia: Expediente D – 2335, Magistrado Ponente, Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

<sup>100</sup> Ver, Sobre la diferencia entre función administrativa, legislativa y judicial, Colombia, Corte Constitucional. *Sentencia de Constitucionalidad C – 189 de 6 de Mayo de 1998*, referencia: Expediente D – 1589, Magistrado Ponente, Dr. Alejandro Martínez Caballero, y *Sentencia de Constitucionalidad C – 1038 de 28 de Noviembre de 2002*, referencia: Expediente D – 4066, Magistrado Ponente, Dr. Eduardo Montealegre Lynett.

## **5.1 La estructura de la administración y el diseño institucional.**

Intentar describir (*al menos en cuanto a la naturaleza y el tipo institucional adoptado*) la estructura de la administración del Estado, es una cuestión que suscita el debate y por ende, una empresa académica de notable esfuerzo, debido a la laudable tarea que implica la necesaria revisión del marco jurídico general, de la doctrina, de la jurisprudencia, y porque no, su posterior contraste frente a las principales tendencias de transformación del Estado y su incidencia para el derecho administrativo.

No se hará aquí una descripción rigurosa y detallada de la estructura general del Estado colombiano, puesto que el propósito principal de la presente investigación es como ya se ha dicho, analizar la implementación de la meritocracia en Colombia. Sin embargo por considerarse oportuno para señalar el escenario institucional sobre el que se articula la relación entre política y administración, se presentarán brevemente algunas de las que se consideran como principales cuestiones en cuanto al abordaje de esta temática

Sea lo primero entonces presentar, a partir de la revisión del marco jurídico vigente, la composición de la estructura de la administración general del Estado diferenciando entre estructura del Estado y estructura de la administración.

Al respecto, a partir del criterio funcional de división del poder para el caso colombiano a la hora de reseñar la estructura general del Estado existen al menos dos opciones.

La primera opción, parte de una consideración clásica, en la que la organización del Estado es, en todo caso, un reflejo de la composición de las ramas del poder público en relación con las tres funciones clásicas de legislar, ejecutar y juzgar.

Sin embargo, este planteamiento es ambiguo, por cuanto a la luz de lo establecido en el artículo 113 de la C.P. de 1991 quedarían fuera aquellos órganos autónomos e independientes para el cumplimiento de las demás funciones del Estado, funciones a las que el constituyente quiso elevar a la máxima categoría normativa.

En este sentido, la segunda opción posible es entonces considerar que en la organización del Estado, además de la distribución tripartita del poder público, existen

otros órganos que la integran, los cuales no están subordinados en relación con los principios de autonomía e independencia a ninguna rama en concreto ya que desempeñan otras funciones igual de importantes que las clásicas de legislar, juzgar y ejecutar, como por ejemplo las funciones electoral y de control.

Es de reconocer que sobre estas dos opciones en concreto no existe una idea única y homogénea que permita decantarse en uno u otro sentido. Por el contrario, el amplio debate académico que ha suscitado la doctrina alrededor de la interpretación del artículo 113 superior, presenta alternativas de comprensión que en función de las categorías de análisis utilizadas pueden crear incluso más opciones de las que aquí se recogen.

En todo caso, es la segunda opción la que en esta investigación se considera más congruente con el texto constitucional, por cuanto promueve la existencia de otros organismos que son difícilmente catalogables dentro de la composición clásica de la tridivisión del poder público. En primer lugar porque si se asumiese que las funciones desempeñadas por estos órganos son en última instancia función administrativa, legislativa o judicial, aun quedaría por resolver el tema de la autonomía y la independencia que ha querido otorgarles el constituyente y, en segundo lugar, porque utilizando un criterio de organización jerárquico los demás órganos que se refieren en el artículo 113 superior se encuentran al mismo rango de las ramas del poder público.

Ahora bien, a partir de esta concepción de la estructura general del Estado, se puede señalar que esta se encuentra integrada por la suma de las organizaciones que internamente componen las ramas del poder público más aquellos órganos autónomos e independientes.

De otra parte, para la definición de dicha estructura general del Estado, ha querido el constituyente que sea el legislador, en su calidad de representante del pueblo, el que tenga la competencia para hacerlo<sup>101</sup>.

Sobre este particular, es menester mencionar que en cuanto a la supresión y fusión de las organizaciones que integran la estructura de la administración, el legislador es quien debe definir la forma como esta competencia pueda ser desarrollada

---

<sup>101</sup> Ver, *Colombia, Constitución Política de 1991*. artículo 150 numeral 7.

por el Presidente de la República<sup>102</sup>. Es decir, aun cuando en principio es responsable por definir la estructura de la administración general del Estado, en este último caso tendría la potestad de establecer vía legal la manera como dicha competencia puede ser compartida con las demás ramas del poder público.

Así pues, al revisar las disposiciones constitucionales y legales vigentes dentro del ordenamiento jurídico colombiano, una primera aproximación a la forma como se componen desde el punto de vista organizativo las diferentes ramas y órganos que componen la estructura general del Estado, tenemos que:

En el caso de la Rama Legislativa, a la que le corresponde la misma función; en la revisión de las disposiciones constitucionales, se encuentra que ésta se corresponde con el Congreso de la República<sup>103</sup>, el cual tiene una composición bicameral entre Cámara de Representantes y Senado<sup>104</sup>, no obstante dicha integración fue desarrollada por el legislador en el artículo 7 de la Ley 5 de 1992<sup>105</sup>, en el cual se establece:

*“Artículo 7o. Integración del Congreso: El Congreso de la República está integrado por el Senado y la Cámara de Representantes...”*

En lo que se refiere a la Rama Judicial, a la que en principio se le encarga la función jurisdiccional, (*sin perjuicio de las que ejerce el Congreso y de las que puedan ser desarrolladas por mandato legal por parte de una autoridad administrativa*), se encuentra una correspondencia con la disposición constitucional del artículo 116<sup>106</sup>.

Su integración y composición fue reglamentada por el legislador con posterioridad a la entrada en vigencia de la carta política de 1991, mediante la

---

<sup>102</sup> Ver, Colombia, Constitución Política de 1991. artículo 189 numerales 15 y 16.

<sup>103</sup> Ver, Colombia, Constitución Política de 1991. artículos 138 – 149

<sup>104</sup> Ver, Colombia, Constitución Política de 1991. artículo 132.

<sup>105</sup> Ver, Colombia, Congreso de la República, Ley 5 de 1991, Diario Oficial No. 40.483.

<sup>106</sup> Ver, Colombia, Constitución Política de 1991. artículo 116.

expedición de la Ley 270 de 1996, concretamente por el artículo 11 de la mencionada norma, el cual fue modificado por el artículo 4 de la Ley 1285 de 2009<sup>107</sup>.

Por su parte, para el caso de la Rama Ejecutiva a la que le corresponde la función administrativa en los términos del artículo 209 de la C.P. de 1991, se señala que:

*“Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.”*

Existe en esta materia una labor compleja para describir la forma como se integra esta rama del poder público, toda vez que con arreglo a lo dispuesto en el artículo 209 constitucional en ella se encuentran integrados dos aspectos, por una parte el referido a la administración pública del orden nacional, y por otra los diferentes niveles de gobierno.

No obstante y sin entrar en consideraciones particulares, aun cuando no exista una disposición constitucional que la defina expresamente, se colige en todo caso que su máxima autoridad es el Presidente de la República representada por este en el nivel nacional y, por los Gobernadores y Alcaldes en el nivel territorial.

En este sentido, se tiene cierta oscuridad por cuanto aquí confluyen dos nociones que son diferentes desde el punto de vista administrativo, por una parte la administración y por otra la división político – administrativa del Estado.

Valga decir, que a la luz de lo dispuesto por la constitución y la Ley, el gobierno en relación con la tradición presidencial es un concepto en que se equiparan los órganos uninominales de elección popular y las autoridades de las instituciones que

---

<sup>107</sup> Ver, Colombia, Congreso de la República, Ley 270 de 1996, Diario Oficial No. 42.745, y Ley 1285 de 2009, Diario Oficial No. 47.240.

integran a la administración, entendida esta última como un aparato al servicio del gobierno.

Resulta bastante complejo intentar dar claridad a esta cuestión, máxime si se tiene en cuenta que sobre la misma pueden utilizarse diferentes enfoques de análisis que conllevan cada uno una interpretación particular. No obstante, se considera que a efectos de determinar la relación que existe entre política y administración en materia de organización institucional del Estado, basta con mostrar la ambigüedad que existe a la hora de definir la estructura de la administración pública por la dificultad que supone diferenciar a la administración del gobierno.

Sin embargo, al margen de las consideraciones a que haya lugar, de la revisión del marco jurídico vigente, se encuentra que en diferentes disposiciones constitucionales y legales se hace mención a la forma como se integra la rama ejecutiva, a través de los artículos 188, 189, 202, 285 – 287 de la Constitución Política de 1991 y el desarrollo que de la misma ha hecho el legislador en la Leyes 489 de 1998 y 790 de 2002.

Finalmente, respecto de los demás órganos a los que se refiere el artículo 113 de la norma superior, se encuentra que en el texto de la constitución se señalan aquellos a los que el constituyente ha querido darles autonomía e independencia, en particular los órganos de control de los artículos 117, 118, 119, 267, 268, 276 y 281, la Organización Electoral contenida en los artículos 120, 264 y 266, la Comisión Nacional del Servicio Civil referida en el artículo 130, la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena creada mediante el artículo 33 y el Banco de la República referido en el artículo 371.

Por su parte, el legislador también ha querido otorgar autonomía e independencia a otras entidades, entre ellas los Entes Universitarios Autónomos, las Corporaciones Autónomas Regionales y la Comisión Nacional de Televisión.

De esta forma, siguiendo una publicación hecha por el DAFP, consolidada con base en la información contenida en el Sistema Único de Información de Personal – SUIP, se tiene que según los datos de este Departamento para junio de 2009, (*sin tomar en cuenta las entidades que se encuentran en proceso de liquidación*) la estructura de



la Administración Central del nivel nacional y la descentralizada por servicios estaba compuesta por alrededor de 501 entidades, entre establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado, corporaciones autónomas regionales, entes universitarios autónomos, empresas de salud, superintendencias y empresas sociales del estado<sup>108</sup>.

Respecto de la administración descentralizada territorialmente resulta bastante dispendioso definir su composición puesto que tomando en consideración los datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil sobre la división política y territorial del Estado, ésta se compone de 32 departamentos, 1103 municipios y 5 distritos.

En este sentido, en la actualidad no existe un sistema de información que permita establecer con precisión el número de entidades que integran la administración de estas entidades territoriales, máxime cuando la realidad denota que en algunas de ellas, por no decir en muchas, la administración se resume a un número reducido de agentes que versátilmente adoptan diferentes posiciones en relación con las necesidades del servicio.

Hasta aquí se ha dicho como se concibe la forma del Estado en relación con el modelo de división tripartita del poder o del modelo de controles y contrapesos y, la interpretación que de esta se ha hecho en Colombia.

En este caso, desde un enfoque institucionalista de análisis se han expuesto brevemente las principales consideraciones con respecto a la forma como se estructura del poder público en razón de las funciones de ejecutar, legislar y juzgar.

Por su parte, y para el análisis de la manera en que se ordena la estructura institucional del Estado, se ha hecho referencia a la discusión sobre la integración de la misma y se ha descrito de manera general a partir de la revisión del marco jurídico, como está integrada la estructura general del Estado Colombiano.

Finalmente se ha querido resaltar cómo el concepto administración denota dos categorías de análisis, por una parte la administración como instrumento o un medio para el cumplimiento de los fines del Estado al servicio del interés general y, por otra

---

<sup>108</sup> Ver, Colombia, DAFP. *Manual de Estructura del Estado Colombiano*, versión 2010 Documento electrónico publicado en el portal web [www.dafp.gov.co](http://www.dafp.gov.co), consultado el 26 de febrero de 2011.

la estructura de la rama ejecutiva del poder público en la que se integran los órganos uninominales de elección popular y una estructura político – administrativa.

En este sentido, para efectos de determinar la relación entre política y administración, se quiere resaltar que es precisamente en este último aspecto donde se plantea el escenario propio de negociación de intereses tal y como lo plantea Debbasch:

*“En ninguna sociedad existe una separación tajante entre un poder político que ordene y una administración que ejecute, ya que la administración como tal, tiene mucho o poco poder, en relación con el que le sea otorgado por los órganos políticos, cuya importancia depende en todo caso de las relaciones que esta establezca en un momento dado con el poder político”* (Debbasch, 1975, p.45).

Fuerza es colegir, que a partir de la definición de función administrativa *la administración es:*

- i). Por carácter residual, diferente del legislador y de la jurisdicción,
- ii). Un instrumento o medio para el cumplimiento de los fines del Estado,
- iii). Una organización en la que se incluyen dos visiones, una de carácter administrativo y otra de carácter político.

En este sentido, es claro que existe una relación entre política y administración, bien por la decisión sobre la ordenación del poder público y la configuración institucional que este conlleva, o bien por la definición de la función administrativa donde confluyen, por una parte una estructura organizacional de carácter administrativo como instrumento o medio para el cumplimiento de los fines del Estado y, por otra una organización política encargada de dirigir el gobierno.

## 5.2 La integración de las personas en la estructura institucional.

En el apartado anterior se hizo una presentación respecto de la forma como se relaciona la política y la administración en el escenario de la organización institucional del Estado, coligiendo a partir de la definición de función administrativa que *la administración es*:

- i). Por carácter residual, diferente del legislador y de la jurisdicción,
- ii). Un instrumento o medio para el cumplimiento de los fines del Estado,  
y
- iii). Una organización en la que se incluyen dos visiones, una de carácter administrativo y otra de carácter político;

Compete aquí entonces determinar cómo se manifiesta la relación entre política y administración en el caso de la gestión de los cuadros de personal en las instituciones del Estado.

Antes que nada, debe señalarse que las instituciones del Estado en tanto organizaciones son, en principio, entes de existencia ideales que no pueden actuar por sí solas y que, por lo tanto, requieren de las personas para cumplir con los cometidos que les han sido asignados por la constitución y la Ley.

Así pues, en el amplio entramado de organizaciones que componen hoy las instituciones del Estado se encuentra un grupo numeroso de personas que en ellas trabajan y que componen un colectivo al servicio del Estado de especial relevancia por la labor que desarrollan (*aun cuando no es un grupo homogéneo por cuanto en su interior existen algunas diferencias*), toda vez que es éste colectivo el encargado de concretar los objetivos que le han sido encomendados al Estado, a través del cumplimiento cotidiano, constante e ininterrumpido de una labor en específico.

Es aquí, en este punto de partida, *la necesidad de integrar a las personas a las instituciones del Estado* en el que subyace el análisis de la relación entre política y administración, y la determinación de cómo las personas pueden integrar la

administración, premiando dos opciones: la política o el conocimiento técnico de los asuntos.

Al respecto es menester referirnos brevemente al proceso de evolución histórica de los instrumentos que ha tenido el Estado para hacerse con un cuadro de personal.

Como bien señala el tratadista Alejandro Nieto, con anterioridad al Estado de derecho ya existía una organización funcionarial encarnada en los empleados reales que desempeñaban su función por designio del monarca. Tanto el príncipe como los señores feudales, en su pretensión de afrontar las necesidades sociales, impulsaron la estructuración de una jerarquía funcionarial de tipo profesional que resultaba más competente que el anterior sistema señorial (Nieto, 1976, p.69), patrimonio de una aristocracia jerarquizada por una relación personal de vasallaje en la que los cargos se transmitían generalmente por herencia.

Sin embargo, este modelo fue ampliamente debatido por algunos aristócratas que ahora se considerarían reaccionarios, como el caso del duque de Saint Simón, quien en su momento anotó que, *las provincias están administradas no por señores feudales sino por funcionarios reales*. Estos primeros análisis expresaron críticas no por la persona propiamente dicha del monarca, sino por el instrumento que representaban estos funcionarios reales con sus correspondientes e inevitables defectos y corruptelas (Nieto, 1976, p.70).

No obstante, es precisamente este tipo de organización funcionarial el que constituye el gran instrumento para la consolidación del Estado moderno, ya que de esta manera pudo el príncipe desmontar el sistema feudal y en su lugar imponer una organización centralizada y profesional que respondía fielmente a los nuevos ideales políticos (Nieto, 1976, p.71).

En todo caso, es el célebre estudio de Weber sobre la burocracia, el que logra zanjar con un antes y un después el análisis de la integración de las personas en los aparatos administrativos del Estado; aunque con anterioridad tanto en la Revolución Francesa como en las escuelas Liberal, Prusiana y Marxista ya se había evaluado la pertinencia de este modelo de organización del Estado, en razón del poder que poseían

los representantes del monarca gracias a su conocimiento profesional y especializado y de la relación de servicio y fidelidad a los ideales políticos que en ellos se encarnaba.

En este sentido, con excepción de la escuela prusiana, todos los demás enfoques de análisis constituyen una crítica a la burocracia en razón de su asociación con la monarquía y la burguesía, es decir, su relación con un modelo de Estado al que se estaba buscando reformar y en el que este colectivo de funcionarios al servicio del monarca carecía de la legitimidad de la representación popular.

Sin embargo, el colofón de la discusión y la pertinencia del modelo Weberiano está en la aparición del Estado de derecho y del ejercicio del poder con arreglo al principio de legalidad, en el que se dotó a la organización funcional de una garantía que antes no poseía, la posibilidad para los administrados de exigir que en la actuación del Estado se observen y respeten las normas del derecho vigente, enajenándola entonces de la sujeción a los ideales políticos y poniéndola al servicio del interés general.

De esta manera, viene a resolverse la discusión acerca de la existencia de una organización funcional al servicio del Estado, básicamente a partir de la ausencia de una autonomía ideológica, toda vez que ésta se define con relación al interés general.

Sin embargo, aun cuando la discusión sobre la existencia de este colectivo de personas haya quedado zanjada, la preocupación latente viene dada por la dificultad para diferenciar dentro de este colectivo a aquellos que están sujetos a los ideales políticos de los que no.

Frente a este tema, es nuevamente Weber quien con mayor claridad lo aborda en su conferencia *la política como vocación*, en el que al analizar el ejercicio de la política en el Estado moderno y la forma como se integran las personas a las organizaciones públicas, distingue entre dos categorías distintas, funcionarios profesionales y funcionarios políticos de otra (Weber, 2007, p.6).

Para Weber, una primera diferencia entre estas dos categorías de funcionarios es la relacionada con la idea de la autoridad, ya que mientras a los funcionarios políticos se les relaciona con la autoridad de la gracia a los funcionarios profesionales se les asocia con una legitimidad basada en la legalidad:

*“...la autoridad de la gracia (Carisma) personal y extraordinaria, la entrega puramente personal y la confianza, igualmente personal, es propia de los gobernantes plebiscitarios, los grandes demagogos o los jefes de los partidos políticos...”* (Weber, 2007, p.3).

*“una autoridad, una legitimidad basada en la legalidad, en la creencia en la validez de preceptos legales y en la competencia objetiva fundada sobre normas racionalmente creadas, es decir, en la orientación hacia la obediencia a las obligaciones legalmente establecidas; una dominación como la que ejercen el moderno servidor público y todos aquellos titulares del poder que se asemejan a él...”* (Weber, 2007, p.3).

Una segunda diferencia, sería la capacidad de remoción que se detenta respecto de los funcionarios políticos:

*“...a los funcionarios políticos en el verdadero sentido de la palabra cabe identificarlos exteriormente por el hecho de que pueden ser trasladados o destituidos a placer, o colocados en situación de disponibilidad... entre los funcionarios políticos suelen contarse especialmente aquellos a quienes está atribuido el cuidado de la administración interna en general; parte integrante principal de esta competencia es la tarea política de mantener el orden, es decir, las relaciones de dominación existentes...”* (Weber, 2007, p.11).

Y por último una tercera diferencia, esta de cara a la capacidad técnica en la gestión de los asuntos encomendados, ya que mientras el funcionario político es el

encargado de impartir las directrices de orden político el funcionario profesional posee un conocimiento especializado.

*“...el ministro era simplemente el representante de la constelación de poderes políticos existente, y su función es la de defender las medidas políticas que estos poderes determinasen, resolver conforme a ellas las propuestas de los especialistas que le estaban subordinados, e impartir a éstos las correspondientes directrices de orden político... los funcionarios profesionales especializados, como el consejero o el jefe de sección, estaban infinitamente mejor informados que su jefe sobre los verdaderos problemas técnicos del ramo...” (Weber, 2007, p.11).*

En todo caso, aun cuando esta distinción entre funcionarios políticos y funcionarios profesionales sea preliminarmente clara, la preocupación del análisis Weberiano respecto de la intromisión de la política en la administración, (entendida esta última como burocracia) es la importancia que dentro del reparto del aparato burocrático se da a unos funcionarios respecto de otros, decantándose en su caso por una propuesta en la que se da mayor importancia al funcionario profesional.

Sin embargo, en la actualidad en las organizaciones del Estado, no existe ninguna que esté integrada exclusivamente por funcionarios de un tipo o de otro, en realidad en ellas conviven ambos tipos de funcionarios y aunque el porcentaje de distribución incline la balanza en uno u otro sentido, lo cierto es que con ocasión de la existencia de estas dos categorías de funcionarios en las organizaciones se ha generado una relación de colaboración mutua, en donde el funcionario profesional necesita de la confianza que el político le otorga para desarrollar su tarea de la misma manera que el político necesita de aquel para traducir en resultados tangibles sus proyectos.

No obstante, es menester mencionar que el cuadro de personal que integra las instituciones del Estado, no es un cuadro homogéneo toda vez que en él se encuentran al menos dos grandes grupos.

Por una parte, aquellas personas que han sido elegidas directa o indirectamente por los ciudadanos o designadas por órganos con representatividad democrática para

dirigir la política del país o para ejercer funciones públicas relevantes; estas personas desempeñan su cargo con carácter temporal, puesto que su continuidad depende de:

- i). Una eventual reelección,
- ii). Del mantenimiento de la confianza de quien los nombró, o
- iii). De un plazo máximo legal de mandato.

Este primer grupo, es lo que en términos de Weber, podríamos denominar o identificar como funcionarios políticos.

Un segundo grupo mucho más amplio que el primero, está compuesto por las personas que trabajan al servicio de las instituciones del Estado:

- i). En ejercicio de una profesión u oficio en concreto, y quienes
- ii). Ingresan a la administración mediante el nombramiento de la autoridad competente
- iii). Por una relación que puede ser laboral o legal y reglamentaria;

Este segundo grupo es lo que en términos de Weber, podríamos denominar o identificar como funcionarios profesionales.

Fuerza es colegir, que en la existencia de un cuadro de personal al servicio del Estado, encontramos dos aspectos en los que este se relaciona directamente con la política. De una parte la enajenación de la autonomía de este cuadro de personal en razón de su sumisión al interés general por oposición a los ideales políticos y, por otra parte, la integración dentro de este universo de personas en un sentido puramente Weberiano, de funcionarios políticos y funcionarios profesionales.

Nótese como hasta aquí el término burocracia ha aparecido con dos connotaciones que aunque diferentes son conexas y complementarias; en primer lugar, como la organización institucional del Estado y, en segundo lugar como referencia a los cuadros de personal que integran estas organizaciones.



Con el término burocracia nos estamos refiriendo de manera general al conjunto de la estructura organizativa del Estado, por oposición al término administración, que como ya se ha señalado se refiere a una parte en concreto de dicha organización; la dimensión global del término burocracia denota el análisis que simultáneamente se hace tanto de la organización del Estado, como de las personas físicas que se encuentran al servicio de este.

### **5.3 Principales prácticas de ingreso en el Estado.**

Hasta el momento se ha revisado la relación que existe entre la política y la administración en dos aspectos a saber, por una parte el diseño de la organización institucional del Estado, y por otra la integración de las personas en dicha organización.

En el caso de la organización político administrativa, la reflexión fue mucho más provechosa, toda vez que se esquematizó brevemente la estructura institucional del Estado Colombiano, al contrario del análisis efectuado sobre la ordenación del empleo público en el que no se pasó de mencionar el carácter de independencia que se predica de la burocracia y de señalar como en ella se encuentran dos categorías de funcionarios: los políticos y los profesionales.

No obstante, es importante advertir que no se pretende con esto agotar el tema, por el contrario si la mención sobre la estructura de la administración ha sido más profusa, fue porque este punto se desarrolló por completo aunque de manera breve y sucinta, mientras que en el caso de la integración de las personas en las organizaciones del Estado, que es el que mayor relación tiene con el objetivo de la presente investigación, se ha intentado tener un especial cuidado en el desglose de las diferentes categorías de análisis que lo integran, razón por la cual hasta ahora solo nos hemos detenido en revisar a través del paradigma burocrático la relación entre política y administración.

En todo caso, el propósito ha sido mostrar la existencia tacita de una relación entre política y administración, que es en apariencia evidente en materia de organización institucional del Estado e integración de las personas al aparato administrativo; sin embargo, separar al menos con cierta claridad los ámbitos específicos de acción de la política y de la administración supone una complejidad mayor.

En este sentido, a la administración no puede considerársele solamente como una simple ejecución de tareas concretas, por el contrario, en el Estado de derecho la función administrativa se encuentra vinculada estrechamente a la realización de

determinados valores materiales (interés general) y formales (respeto de la legalidad y garantía de los derechos fundamentales) previamente definidos por la constitución y la Ley.

Del mismo modo, la administración requiere de una actividad permanente, ubicua, siempre presente en una multiplicidad de tareas que abarcan todos los ámbitos, con el fin de ejecutar y poner en marcha los mandatos de la norma superior y la legislación.

Si bien es cierto que la administración debe desarrollar sus funciones permaneciendo inerte y neutral ante los intereses particulares, como garantía de realización y respeto por el interés general y los derechos fundamentales, también lo es que el interés general no es del todo una categoría unívoca o unidimensional, ni que tampoco existe una homogeneidad de intereses, y que los derechos fundamentales son categorías jurídicas en constante evolución.

Por esta razón, con el objetivo de garantizar la neutralidad y la imparcialidad de la administración, tanto los valores materiales como los formales que ésta persigue le han sido enajenados, toda vez que estos son discutidos y definidos por terceros (el constituyente primario, el constituyente derivado, la jurisdicción, los partidos políticos y el gobierno).

Esto último presupone que la administración se encuentre subordinada a las decisiones esenciales del Estado que pertenecen a instancias políticas y respecto de las cuales debe actuar con objetividad e imparcialidad, es decir, con independencia del interés del partido político en el gobierno.

No obstante, tanto las instancias políticas como el partido político en el gobierno, influyen directamente en la dirección de la administración a través del nombramiento y elección de los cargos públicos como instrumento que el sistema jurídico utiliza para conseguir un efectivo control entre las ramas del poder público.

Sin embargo, la elección discrecional de los cargos públicos por la autoridad investida del poder de nombramiento, puede suponer una técnica para disponer de funcionarios subordinados al poder político.

En este sentido, el peligro siempre latente es la alienación de la administración con los intereses políticos, pues aunque se le enajena de una voluntad propia y se le subordina al acatamiento del interés general, la nominación y elección en las instituciones de personas subordinadas al poder político, conlleva un inminente riesgo de obediencia de estos últimos a los intereses partidistas, ya que una cosa es la designación política de los titulares de las instituciones tal y como se prevé normativamente y otra es que esos titulares reflejen en sus resoluciones determinados intereses particulares y que actúen en congruencia con criterios de representatividad política, en detrimento del interés general.

Por lo tanto, se corre el riesgo de frustrar los principios fundadores del Estado de derecho señalados en la norma constitucional, puesto que sí, por una parte, el juego político está presente en el ámbito de la administración, como es el caso de la distribución de los puestos a cubrir entre los distintos partidos, y por otra, la administración actúa con criterios incongruentes con la función administrativa, se estaría ante la eventual politización de las instituciones y por consiguiente de la subordinación de estas a los intereses de la política.

Parece en todo caso indiscutible la influencia de la política en la organización y funcionamiento de las principales instituciones del Estado, relación por demás ambigua, que tiene tanto de positivo como de peligrosa y que como se ha dicho complica la tarea de separar la política de la administración.

Por esta razón, en este apartado se considera prudente presentar de manera general una descripción de las principales técnicas utilizadas para definir la integración de las personas en los cuadros administrativos de las instituciones del Estado.

Esta breve exposición resulta importante para los efectos del objeto de estudio, pues permite observar como para cada caso en concreto, sin perjuicio de asegurar el cumplimiento de las órdenes del gobierno, se promueve o no la manipulación e instrumentalización política de las personas que integran las instituciones del Estado.

Aspecto que determina en última instancia, que en los diferentes ámbitos administrativos, las personas cumplan con los mandatos legales y con sus deberes,

centrando su atención en mayor o menor medida en agradar al poder político de turno y someterse a los intereses partidistas.

### **5.3.1 El patrimonialismo y el patronazgo.**

El patrimonialismo es una categoría analítica desarrollada por Weber que se corresponde en gran medida con los modelos tradicional y carismático de autoridad, concebida como una forma de dominación política tradicional según la cual existe una tendencia del gobierno o del partido político a considerar como propios los bienes públicos (Weber, 2007, p.4).

Para Weber, el patrimonialismo es el dominio que un príncipe o señor ejerce sobre las masas de sometidos y súbditos mediante un aparato burocrático integrado por favoritos fieles al soberano. No obstante, esta forma de autoridad que implica una relación social de carácter marcadamente personal no deja de ser inestable y, representa un serio obstáculo para las posibilidades de una racionalidad económica y política.

La técnica patrimonialista de distribución de los cargos de la administración se caracteriza por considerar los cargos públicos como una propiedad privada, como un bien del gobernante o del político, que se pueden comprar o heredar o que son susceptibles de estimación económica.

Esta técnica se aplicó durante mucho tiempo en la época feudal de la Edad Media y en las Monarquías Absolutas donde los monarcas concedían tierras o rentas obligando a quienes las recibían a guardar fidelidad y lealtad a sus dueños.

Algunos escenarios en los que se manifiesta el patrimonialismo son entre otros, el uso arbitrario del dinero público, el manejo político de los cargos que integran el aparato administrativo y en que la autoridad que detenta el gobierno es la depositaria de la verdad respecto del manejo de los asuntos públicos.

Retomando a Benjamín Ardila en su análisis referente al manejo administrativo del esquema colonial de los siglos XVIII y XIX en la Nueva Granada; el patrimonialismo era la principal forma de acceso a la administración, al señalar que:

*“...la provisión de casi todos los oficios y empleos al servicio de la Corona, recaía en Españoles que venían a establecerse en los territorios de América, y quienes sucesivamente empezaron a ocupar todos los cargos del gobierno; perpetuándose en ellos y dejando en estos a sus hijos y su posteridad, por lo tanto para este tiempo, el acceso a la administración se hacía consuetudinariamente, o por herencia, por lo cual tanto los cargos como los oficios, eran ocupados por los hijos de Españoles que habían ocupado dicho cargo, y que gozaban del aval de la casa de contratación de Sevilla, quien era la que regía por orden de la corona la administración en los territorios de América...”* (Ardila, 1975, p.45),

En este caso, puede colegirse que el patrimonialismo es una técnica de provisión de los empleos del aparato administrativo usada con anterioridad a la formulación del modelo burocrático clásico propuesto por Weber, propia del contexto histórico de los siglos XVIII y XIX, no obstante rastrear esta práctica en el contexto actual puede resultar en algún caso desalentador.

Por su parte el sistema de patronazgo o *patronage*, como técnica de provisión del empleo, fue instaurado de modo general al inicio del Estado de derecho, y consiste grosso modo en otorgar la propiedad de los cargos públicos a los partidos políticos en razón del triunfo en los comicios, sin embargo a través de este sistema se favorece la incompetencia, ineficiencia y corrupción, toda vez que su fundamento es la producción de colaboradores fieles a los políticos o a los partidos, suplantando de esta manera la fidelidad a las instituciones y a la Ley (García, 1991, p.121), en general los autores tienden a ver en el patronazgo *un tributo al estado de partidos* (Prats, 2000, p.4).

En el sistema de patronazgo, los jefes de gobierno nombran libremente a los administradores públicos y los remueven con la misma facilidad. Ello favorece el patrimonialismo, que hace que el funcionario prefiera no distinguir entre el patrimonio personal y el público, dada la inestabilidad de su trabajo (y la falta de controles y sanciones). A su vez, lo anterior fomenta el clientelismo, que cambia prebendas

administrativas por apoyos políticos de los clientes privilegiados en los sectores sociales administrados” (Guerrero, 2000, p. 9)

Del mismo modo, existe una relación laboral entre Estado y funcionarios, en la que los políticos fungen como patronos o jefes de los empleos en las organizaciones públicas, en razón al triunfo en los comicios electorales del partido, este mecanismo es descrito por Johnson y Libecap, en los siguientes términos:

*“...tras cada elección, miles de individuos solicitaban los empleos federales vacantes. El Presidente agrupaba los empleos por lotes y los distribuía para su asignación por los miembros del Congreso, poder que manejaba para obtener el apoyo del Congreso a las políticas presidenciales. El Presidente, los miembros del Congreso y las maquinarias políticas locales distribuían los empleos como premios a los servicios prestados al partido triunfador. Bajo el patronazgo quedaba garantizada la lealtad y la responsabilidad de los empleados públicos frente a los políticos, titulares únicos de la legitimidad democrática...”* (Johnson y Libecap, 1994, p.4).

En este caso, son los políticos quienes por una parte presentan los sujetos que ellos consideran idóneos para desempeñar los cargos de la administración, y por otra deciden sobre la designación de estos; los rasgos característicos de este sistema son señalados por Joan Prats al mencionar:

*“...los empleados estaban obligados al activismo político en favor de sus mentores, lo que sucedía mediante su compromiso en las campañas electorales y otras actividades partidistas así como mediante la entrega al partido local de una parte de su retribución, no tenían derecho al cargo y eran rutinariamente cesados cuando sus benefactores políticos eran electoralmente derrotados...”* (Prats, 2000, p.5).



En este caso, puede colegirse que el patronazgo como técnica de provisión del empleo público, ha sido una tendencia usual de los partidos políticos, que aunque se encuentre incorporada en un contexto de organización burocrática, resulta incongruente con el modelo clásico propuesto por Weber, toda vez que fomenta la politización de la administración y la subordinación de los funcionarios a los intereses político partidistas.

Tanto el patrimonialismo como el patronazgo son técnicas de provisión de los empleos de la administración que han sido usadas en diferentes momentos históricos, a pesar de ello, la superación de estos modelos de provisión es quizá una tarea inconclusa en la actualidad.

No es del todo extraño encontrar vínculos que relacionan a los jefes y caudillos de los partidos políticos con la designación directa o indirecta de las personas en los cargos del aparato burocrático, incluso más allá de aquellos que en principio podrían considerarse como de nominación política.

De manera ideal, es válido suponer que con la consolidación en el Estado de derecho de los derechos y principios fundamentales y de la promoción de los mismos, la garantía de la igualdad de oportunidades para el acceso a la administración debería conducir a la desaparición paulatina de estas técnicas. Sin embargo, en razón a que la promoción de esta medida va en detrimento del poder de los partidos, la transición hacia modelos congruentes con las garantías constitucionales es por demás compleja<sup>109</sup>.

No obstante, estas técnicas son subyacentes a modelos de provisión de empleo más amplios, que de manera general buscan garantizar la subordinación de la administración a los intereses políticos partidistas y la utilización del aparato burocrático como una herramienta para consolidarse o en algunos casos para retener el poder garantizando el triunfo en los comicios electorales.

---

<sup>109</sup> En el caso colombiano, después de la expedición de la constitución política de 1991, transcurrieron 13 años para que se pudiese concretar el marco normativo que desarrolló el artículo 125 superior, la obligación de proveer mediante concurso de méritos los cargos de la administración general del Estado, ha sido objeto de controversia y debate, en este caso ha sido el propio legislador quien ha llegado incluso a proponer la reforma de la carta política, por la vía del acto legislativo.



### **5.3.2 El prebendalismo y el clientelismo.**

El prebendalismo, en sentido jurídico – político puede considerarse como un fenómeno basado en el establecimiento de prebendas, entendidas como favores o retribuciones otorgadas en razón de relaciones de lealtad, compromiso o fidelidad.

En este caso, una de las prebendas con que cuenta el Estado es comúnmente la entrega de cargos, dignidades, honores y empleos entre quienes han servido con fidelidad y lealtad al partido o al gobierno, generalmente a este tipo de situación se le considera como dadivas que permiten retribuir favores.

La literatura respecto del prebendalismo como fenómeno político, la sitúa con rasgos similares a la técnica del patronazgo, sin embargo, la diferencia radica en la disponibilidad política de la retribución de favores y dadivas. Así por ejemplo, mientras en el caso del patronazgo los empleos son puestos a discreción del patrón político quien puede en cualquier momento actuar como a bien tenga, en el prebendalismo estos cargos enajenan la discrecionalidad del político en relación con la compensación de los beneficios obtenidos.

En todo caso, el fenómeno del prebendalismo es una noción que según Weber, era una característica que en el Estado moderno estaba asociada a la forma como el monarca compensaba a sus servidores.

En la actualidad, el prebendalismo más que fenómeno es una práctica común que ha ido perdiendo protagonismo, no obstante, en el caso Colombiano una de las manifestaciones que mejor encaja es el nombramiento que realiza el presidente de los titulares de las Embajadas y ministros plenipotenciarios, en donde, generalmente se ha nombrado a quienes el gobierno ha querido premiar por el desarrollo de la gestión al servicio de los intereses políticos.

Por su parte el Clientelismo como fenómeno político, ha sido una cuestión de mayor desarrollo teórico basado principalmente en la protección y amparo con que los poderosos patrocinan a quienes se acogen a ellos a cambio de su sumisión y de sus servicios.

En efecto, las conexiones actuales entre el clientelismo y el intercambio directo de votos y apoyo político por favores de diverso tipo, degeneran en el uso ilegal de las instituciones para beneficios particulares o del partido, siendo notoria y evidente una relación de subordinación política; hoy en día el clientelismo puede ser de tres tipos: electoral, burocrático y de partido, aunque lo normal es que los tres se solapen (Villoría, 2007, p.94).

En el clientelismo electoral el cliente es un votante, el cual da su voto a aquel partido que por promesas hechas personalmente por el candidato o sus representantes le garantiza mayores favores y beneficios materiales exclusivos; lo que se intercambia son necesariamente votos por favores (Villoría, 2007, p.94).

En el clientelismo burocrático el cliente es un colectivo o un individuo que aporta dinero y/o apoyos materiales al patrón político a cambio de que: o se le adjudiquen contratos, subvenciones o concesiones públicas de forma privilegiada, o se le faciliten trámites y se le entregue información privilegiada, o se le exima de pagos, contribuciones, requisitos contractuales o impuestos (Villoría, 2007, p.95).

Finalmente en el clientelismo de partido, el cliente es un miembro del partido que da su voto o mejor aún, que pone su red de clientes internos al servicio de una determinada facción, candidatura o corriente del partido, a cambio sobre todo, de obtener un puesto de responsabilidad en el partido, en el gobierno o en las listas de candidatos del partido a las distintas elecciones (Villoría, 2007, p.95).

En definitiva, el clientelismo socava la independencia e imparcialidad en el funcionamiento de las instituciones y de la consolidación del interés general, toda vez que los intereses de los ciudadanos están subordinados a los del funcionario, y los de éste a los del político.

### **5.3.3 Los sistemas de botín y spoil system.**

El sistema de botín político se corresponde con aquella concepción que promueve que todos los cargos públicos sean desempeñados por personas adeptas al movimiento político que obtenga la victoria electoral o simplemente que detente el poder.

Ello implica que los funcionarios no necesariamente serán seleccionados entre los más capaces o de mayores méritos sino entre aquellos que tengan mayores influencias y mejores padrinos políticos.

La estabilidad del funcionario no está garantizada y cualquier cambio político puede ocasionar su remoción; en el sistema de botín político se utiliza el aparato estatal como un medio para lograr el pago de favores electorales y también como instrumento indispensable para asegurar los votos requeridos que garanticen la permanencia del grupo político en el poder.

Este fenómeno puede definirse como la apropiación privada de recursos oficiales con fines políticos, ya que se nutre fundamentalmente de los recursos, funciones y entidades del Estado.

Es una relación mercantil que se plantea. La labor del intermediario clientelista es fundamental para que la acción del Estado llegue a la comunidad, pero la lógica para la distribución de los servicios del Estado, queda sujeta a la racionalidad del intercambio clientelista de bienes y servicios por votos.

En consecuencia, la racionalidad que predomina en la gestión estatal no es ni la de la eficiencia, ni la de la utilidad y mucho menos la del interés público, sino la de crear, mantener y aumentar una clientela política, un capital electoral y una remuneración privada que justifique y permita sufragar los costos de esa intermediación.

Ahora bien, este sistema no debe confundirse con el derecho legítimo que tiene todo nuevo gobierno de nombrar sus cargos directivos y de realizar los cambios de los cuadros políticos que le parezcan en aras de garantizar la unidad ideológica y programática; en cambio el botín político como su nombre lo indica, considera a todos

los cargos y empleos como de libre nombramiento y remoción sin respetar la estabilidad, experiencia y conocimientos de los cargos medios e inferiores.

Para el caso colombiano, existe una cultura propensa a equiparar el triunfo electoral con el derecho a disponer de la burocracia, siendo quizá el ejemplo más notorio el acuerdo del *Frente Nacional* en el que los partidos políticos mayoritarios, implantaron un reparto milimétrico de los empleos públicos.

Por su parte, el *spoil system* o sistema de despojo, propio de culturas anglosajonas, expresa el lazo entre el partido en el poder y los funcionarios; en virtud de este sistema el partido que gana las elecciones efectúa el nombramiento de los cargos administrativos por razones partidistas y destinadas a sustentar el patronazgo político (García, 1991, p.532).

El *spoil system* fue introducido en 1829 por el presidente Jackson, como mecanismo para garantizar el alineamiento de la administración con los intereses del gobierno. Sin embargo, rápidamente sus efectos nocivos se hicieron notorios y aparecieron defectos como la corrupción y la falta de capacidad profesional, entre otros.

En el *spoil system* un cambio de gobierno supone un cambio de administración y por lo tanto de un número significativo de funcionarios, por no decir que todos, toda vez que el objetivo que se persigue es garantizar la disponibilidad de la burocracia de implementar las medidas y políticas propuestas por el gobierno.

Así por ejemplo, cuando un partido político llega al poder, sus líderes tienden a seleccionar de entre sus militantes a quienes serán designados para desempeñar los cargos del aparato administrativo como recompensa por el trabajo realizado al interior del partido político.

Una de las ventajas de este sistema es que evita el empoderamiento de la técnica burocrática, toda vez que permite a las personas adeptas a los intereses del partido político, dirigir los destinos de la administración, como auténticos representantes del poder político, sin embargo, en perjuicio de este sistema está el hecho de relevar de sus cargos a todos los funcionarios, incluso aquellos que son ajenos a la militancia política.

Por su parte, un peligro constante que compromete la eficacia del Estado y la satisfacción del interés general, es el dejar la administración de los asuntos públicos en manos de personas cuyo único mérito es simplemente la lealtad al partido, aspecto que puede suponer la subordinación de la administración a los intereses partidistas en detrimento del interés general.

La literatura del *spoil system* es en todo caso extensa, y aun cuando en la actualidad sigue siendo una práctica común en los sistemas anglosajones, es cierto que en los últimos años ha experimentado una reducción gradual, en razón a la disminución en el número de cargos a disposición del partido, y a la exigencia de requisitos y calidades a los candidatos a desempeñar algunos cargos públicos.

En este caso, el *spoil system* se reduce en la mayoría de las veces a los cargos superiores de la administración, como ministros o directores.







## CAPITULO 6

### LA MERITOCRACIA

**6.1 Consideraciones generales.** 6.1.1 Antecedentes del sistema de mérito, 6.1.2 Tipologías del sistema de mérito, 6.1.2.1 La oposición, 6.1.2.2 El concurso, 6.1.3 Marco jurídico del sistema de mérito. **6.2 La meritocracia en Colombia.** 6.2.1 Orígenes de la meritocracia en Colombia, 6.2.2 Regulación de la meritocracia en el ordenamiento jurídico colombiano, 6.2.2.1 El mandato constitucional, 6.2.2.2 Las disposiciones legales, 6.2.2.3 Principales aportes jurisprudenciales, 6.2.2.4 La administración y la descripción de los empleos, 6.2.2.5 La administración y la expedición de las convocatorias, 6.2.3 La meritocracia en la selección de los empleados públicos, 6.2.3.1 La regla general para los cargos de carrera administrativa, 6.2.3.2 La aplicación en los cargos de libre nombramiento y remoción. **6.3 La meritocracia y los mecanismos de defensa.** 6.3.1 Las acciones de la vía gubernativa y la revocatoria directa, 6.3.2 La acción de tutela como mecanismo de protección, 6.3.3 Las acciones en la jurisdicción de lo contencioso administrativo. **6.4 La paradoja de la meritocracia en Colombia,** 6.4.1 Meritocracia y los principios de legalidad y buena fe, 6.4.2 Meritocracia y carrera administrativa.



## 6 LA MERITOCRACIA.

En los capítulos anteriores hemos tratado los principales contenidos teóricos relacionados con nuestro objeto de estudio, a saber, la implementación de la meritocracia en Colombia.

En un primer momento revisamos de manera general las consideraciones más relevantes en relación con el paradigma burocrático, en especial su importancia como forma de organización y como herramienta de gestión de los asuntos públicos, resaltando la influencia que recientemente han ejercido las corrientes de la nueva gestión pública que propugnan la reforma y la renovación en la gestión de los asuntos estatales.

Acto seguido, revisamos dos conceptos teóricos de vital importancia, la función pública y el empleo público, señalando en el primer caso las posibilidades de adaptación e interpretación, y en el segundo, el análisis de los elementos que lo integran.

Por su parte, se expuso la relación que existe entre política y burocracia en los escenarios de la configuración de la estructura institucional y de ordenación del empleo, denotando en este último los tipos de prácticas más comunes que se utilizan como estrategia para abordar la temática del ingreso de las personas a la administración del Estado.

Nótese como en este caso, al hablar de los tipos o estrategias utilizadas para el ingreso de las personas en el aparato administrativo estatal, se dejó de lado el sistema de mérito, *que constituye el propósito principal de la presente investigación*. Sin embargo este no es un descuido inadvertido, en realidad antes que nada se pretendía esbozar de manera general las categorías conceptuales en las que se encuadra el sistema de mérito, para posteriormente dar paso aquí al análisis del tema en concreto.

Máxime, si tomamos en consideración que con la consagración del principio del mérito en el artículo 125 de la Constitución Política de Colombia de 1991 como criterio único y exclusivo de selección de los servidores públicos del Estado, el constituyente primario quiso responder a la carencia histórica de la administración

pública colombiana de seleccionar a sus servidores a través de mecanismos difícilmente compatibles con un modelo de Estado de Derecho, en el que principios como la equidad y la igualdad de oportunidades deberían prevalecer por encima de cualquier otro tipo de consideración a la hora de escoger a aquellos ciudadanos que integraran los cuadros de personal de las instituciones y entidades del Estado.

Del mismo modo, la enunciación en la carta política del mandato del artículo 125, constituye a su vez una declaración de intenciones en la que sobresale un interés preciso y explícito por dotar de la máxima transparencia, probidad e imparcialidad los aspectos relacionados con la selección y vinculación de las personas a la administración, por la vía de la enajenación en la administración general del Estado de todas aquellas prácticas que eventualmente pudiesen restringir la imparcialidad de los servidores públicos y que históricamente se han erigido en factores negativos para temáticas como la consolidación del sistema de carrera.

Ahora bien, además de que con carácter general se enunciasen los propósitos de compaginar el mecanismo de selección de los servidores públicos con el modelo de Estado de Derecho y de dotar a dichos mecanismos de transparencia, probidad e imparcialidad, el artículo 125 de la norma superior señala expresamente el sistema que ha de utilizarse para seleccionar a los servidores de carrera, a saber, el concurso público de méritos.

En este contexto, han sido numerosos los esfuerzos que en materia legislativa, administrativa y jurisdiccional han efectuado las diversas instituciones del Estado con el objetivo de dar cumplimiento a lo estipulado en el precitado artículo de la carta política, ya que además de incorporar dentro del bloque de constitucionalidad los principales acuerdos alcanzados en el seno de las organizaciones internacionales respecto de los mecanismos de selección en la administración pública, como es el caso de la Carta Iberoamericana de la Función Pública (entre otros instrumentos), también se ha avanzado en la senda de la regulación y la definición del concepto de mérito.

## 6.1 Consideraciones generales.

La meritocracia es una temática que ha sido estudiada desde diferentes perspectivas, algunas de ellas ajenas a la doctrina jurídica. Así por ejemplo algunos de los principales enfoques de análisis propuestos por la ciencia política y la ciencia de la administración, consideran que la implementación de la meritocracia es por una parte, un mecanismo de fortalecimiento de la legitimidad institucional a través de la selección objetiva de los servidores públicos, en contraposición a modelos de selección de personal basados en criterios políticos de reparto de la administración pública (Puentes, 2004, p.102.) y, por otra una contribución hacia la profesionalización de la administración, entendida ésta última como una verdadera profesión y no como una posición fácil y cómoda para la ubicación individual desde el punto de vista laboral (Sarria, 2002, p.103).

No obstante, aun cuando estas posiciones efectúan una loable revisión de las normas que dentro del ordenamiento jurídico atienden el tema de la meritocracia y señalan los aspectos sobre cómo se articula el sistema de ordenación del empleo público en Colombia, no logran involucrarse directamente en una propuesta que revise la armonización jurídica e institucional necesaria para fortalecer la aplicación de los aspectos procesales que supone la puesta en marcha de este mecanismo de ingreso.

Así por ejemplo, el profesor Germán Puentes al presentar la evolución histórica y normativa de la carrera administrativa, hace énfasis en la escasa aplicación de las disposiciones legales por criterios políticos que evidencian la falta de una coherente política pública en relación con esta temática, y la incapacidad sistemática de la administración por cumplir con los mandatos legales en materia de provisión ordinaria del empleo público, a favor de un reparto clientelista de la administración (Puentes, 2004).

Consuelo Sarria por su parte, presenta las disposiciones legales sobre las que versa la articulación del sistema de empleo público. En este caso, el sistema de mérito es uno de los elementos sobre los que se erige la política de ingreso a la administración en razón de la aplicación de criterios de selección objetiva; con lo cual según la autora, se logrará una verdadera profesionalización de la función pública y los servidores

públicos tendrán clara conciencia de su misión de servicio a la comunidad (Sarria, 2002).

En ambos casos, la preocupación es el mejoramiento en el funcionamiento de la administración, sin embargo no se considera que en el día a día del aparato estatal se debe garantizar el cumplimiento de los cometidos institucionales con apego y obediencia de las disposiciones legales vigentes, que para el caso de la meritocracia, encuentra que algunas de ellas:

- i). Están en espera de la reglamentación específica,
- ii). Contienen apartados de aplicación incongruentes con la carta política, o simplemente
- iii). Están a la espera de que el legislador determine las disposiciones aplicables.

Pareciese, a priori, que el estado actual fuese resultado de una recurrente actuación administrativa con fines clientelistas. No obstante, es necesario adentrarse en la revisión de las disposiciones legales específicas para establecer el porqué de la aplicación o inaplicación de determinados mecanismos de ingreso, que escapan a la esfera administrativa y que obligan al manejo transitorio del personal en detrimento de los derechos y las garantías, tanto de quienes tienen la aspiración legítima de integrar la administración, como de quienes hacen parte de ella.

Es en este punto donde se considera importante reflexionar sobre varios aspectos: la articulación del sistema de mérito, la necesaria congruencia que debe existir entre la actuación de la administración y el marco jurídico, y su posterior consistencia con una concepción precisa de la meritocracia a partir de una reglamentación coherente y transversal a la totalidad de la estructura de la administración.

Una visión diferente de esta cuestión se encuentra en el análisis sistémico – institucional de Joan Prats, quien entiende a la meritocracia en un contexto

democrático e institucional de Estado de derecho, resaltando el sistema de mérito como resultado de un consenso constitucional surgido como alternativa al reparto burocrático que hacen los partidos políticos de los cargos y empleos públicos (Prats, 2000, p.3).

Para Joan Prats, la administración y el reparto de los cargos públicos en manos de los partidos políticos es una práctica clientelista que supone la pérdida de competencia profesional, la ineficacia e ineficiencia, el predominio de la lealtad partidista sobre el servicio al interés general y, por lo tanto, corrupción y deslegitimación del sistema político – administrativo (Prats, 2000, p.4).

La principal aportación de este enfoque de análisis, es sin duda los efectos concretos que tiene la aplicación del sistema de mérito en el Estado de derecho, como por ejemplo la superación de la cultura clientelista, el respeto por el principio fundamental de igualdad, y la legitimación del sistema político – administrativo.

Hasta aquí las cuestiones analizadas. La consolidación del mérito en la carrera administrativa, la profesionalización de la administración pública y la institucionalización de éste sistema, contienen una idea subyacente que es la separación de la política de la administración, como supuesto para fortalecer, entre otros, la eficacia y eficiencia del funcionamiento y la legitimidad del aparato Estatal.

Sin embargo, a mi juicio uno de los mayores problemas que ha ocasionado este hecho, es la falta de independencia de la administración, es decir, la obediencia o sujeción del funcionariado a determinados intereses particulares o individuales, en contraposición de lo establecido en el mandato constitucional del artículo 209, que claramente señala:



*“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad...”<sup>110</sup>.*

De igual forma, además de coadyuvar en la consolidación de la carrera administrativa y en la profesionalización de la administración pública, uno de los retos que supone la estructuración y consolidación de la meritocracia como mecanismo de ingreso al servicio civil y, por tanto, de la influencia de las formas ordinarias de provisión del empleo público, es el posicionar a los servidores públicos como los responsables del valor de la democracia y como la garantía del correcto funcionamiento de la administración pública en el marco de los principios de igualdad y legalidad.

---

<sup>110</sup> Ver, Colombia. *Constitución Política de 1991*, artículo 209.

### **6.1.1 Antecedentes del sistema de mérito.**

La característica común del régimen del Estado absoluto y de las organizaciones del tipo pre burocrático, es la conformación del aparato funcional mediante la instauración de privilegios estamentales que regularmente condicionaron la independencia y objetividad de la administración y que venían acompañados de una gestión arbitraria de los asuntos públicos.

Posteriormente, con la aparición del paradigma burocrático y del régimen constitucional del Estado de derecho, se consagran algunos principios y derechos fundamentales relativos a la legalidad, a la subordinación de la administración al interés general y, en especial, a la igualdad de oportunidades para el acceso a los cargos públicos.

En este sentido, con la aparición de las constituciones liberales de los siglos XVIII y XIX, estos derechos y principios se fueron consolidando en razón de su afirmación en la norma superior y de la aparición de medidas legales que desarrollaron algunas garantías para hacerlos efectivos.

No obstante, a pesar, de la fuerte tendencia clasista, de las tentaciones corporativas y de los beneficios que supone la utilización del spoil system, en la actualidad el principio del mérito y el derecho de igualdad de oportunidades figuran en la mayoría de las constituciones vigentes de las democracias occidentales.

Uno de los primeros postulados de Derecho Internacional que puso de manifiesto la preocupación por el establecimiento de un nuevo cuadro funcional, fue la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, según la cual:

*“Artículo 6 La Ley es expresión de la voluntad de la comunidad... y siendo todos iguales ante ella, todos son igualmente elegibles para todos los honores, colocaciones y empleos, conforme a sus distintas capacidades, sin ninguna otra distinción que la creada por sus virtudes y conocimientos...”<sup>111</sup>.*

Esta misma preocupación puede rastrearse hasta nuestros días en los diferentes textos fundamentales de derecho internacional, tal es el caso del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Carta Democrática Interamericana, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, entre otros.

En el caso latinoamericano, también podemos encontrar algunas referencias en este sentido, en especial las expedidas recientemente en el marco de la iniciativa propuesta por el Banco Interamericano de Desarrollo y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD, como lo es la Carta Iberoamericana de la Función Pública.

Así pues, en el Estado de derecho la selección de los servidores públicos ha de hacerse en virtud de criterios objetivos como el mérito que limiten al máximo el margen subjetivo y discrecional de la autoridad nominadora, toda vez que en congruencia con los principios fundamentales consagrados en la norma superior todos los ciudadanos son iguales ante la Ley y ante su aplicación, de manera tal que no le está dado a la administración expresar preferencias discriminatorias o fundadas en razones subjetivas a la hora de seleccionar a los candidatos a servidores públicos, obligándose entonces a gestionar este asunto garantizando la observación de aspectos como la transparencia, la eficacia, y la igualdad de oportunidades.

Pero esta idea no tiene una idéntica respuesta en todos los regímenes democráticos de la actualidad, incluso tampoco la ha tenido a lo largo de su desarrollo histórico.

---

<sup>111</sup> Ver, *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, adoptada por la Asamblea Constituyente Francesa del 20 al 26 de agosto de 1789, aceptada por el Rey de Francia el 5 de octubre de 1789.

Así por ejemplo, el principio de mérito ha tenido una interpretación diferente según qué tipo de régimen de función pública estemos hablando, bien el modelo de civil service basado en un sistema abierto o de empleo o bien el modelo de función pública basado en el sistema cerrado o de carrera y, por lo tanto, el sistema de mérito y por ende la instauración de la meritocracia se puede basar en la aplicación de diferentes herramientas o instrumentos.

En este contexto, la valoración y evaluación de los candidatos a servidores públicos, con arreglo al sistema de mérito se ha realizado fundamentalmente a través de dos técnicas en concreto, el concurso y la oposición; aspecto que contrasta con la idea general que existe en Colombia de equiparar la meritocracia al mecanismo del concurso.

En el caso de los regímenes de función pública basados en los sistemas cerrados o de carrera y estructurados a través de cuerpos o categorías funcionariales, el mecanismo más común es la oposición, siendo esta técnica la más adecuada para seleccionar grandes grupos homogéneos de funcionarios.

Sus antecedentes más importantes se remontan al desarrollo legal que de los mismos se hizo en Francia a comienzos del siglo pasado y posteriormente de la expedición en dicho país de la *Ordennance* de 1945 que creó la *Ecole Nationale de la Administration Publique* y del estatuto general de función pública (*Ley 83 – 634 de 13 de julio de 1983, Ley 84 – 16 de 11 de enero de 1984, Ley 84 – 53 de 26 de enero de 1984, Ley 86 – 33 de 9 de enero de 1986*).

Por esta razón en Francia, casi desde la instauración de la república, los grandes cuerpos del Estado son seleccionados a través del mecanismo de la oposición, es el caso, entre otros, de los Auditores del Consejo de Estado y de los Ingenieros del Estado (Marcou: en Sánchez, 2007, p.27).

Este mismo mecanismo de selección se extendió gracias a la influencia napoleónica en la mayor parte de los países de Europa. Así por ejemplo, en España, Italia y Portugal el sistema de mérito a través de la oposición constituye la forma ordinaria y preferente para la provisión del empleo público y el acceso a la administración.

Por su parte en los regímenes de civil service, basados en sistemas abiertos o de empleo y estructurados a través de cargos o empleos específicos individualizados y extensamente detallados, la forma más común de aplicar el sistema de mérito es a través del concurso, siendo esta técnica la más idónea para seleccionar de entre un número indeterminado de candidatos, a aquel que más se ajuste al perfil del empleo.

Sus antecedentes se remontan a la aparición hacia los años 20 del siglo pasado en Inglaterra de los llamados *open competitions* que buscaban precisamente garantizar al común de los ciudadanos la posibilidad de desempeñar los empleos del Estado, en razón del cumplimiento de una serie de prerequisites específicos dependiendo del tipo o la clase de empleo que se pretendía proveer.

### 6.1.2 Tipologías del sistema de mérito.

Como ya se ha dicho, aplicar el mérito como criterio de selección para el ingreso de las personas en las instituciones del Estado no es una labor novedosa; por el contrario, desde los postulados teóricos del modelo propuesto por Weber, el mérito aparece como el mecanismo más idóneo para asegurar que se cuente entre los servidores públicos a los ciudadanos más capacitados y, para enajenar la influencia de la política en la administración, garantizando de este modo la independencia, objetividad y transparencia en la gestión de los asuntos públicos.

Del mismo modo, al igual que en el paradigma clásico de organización burocrática de Weber, la corriente de la nueva gestión pública en sus vertientes neo empresarial o del *management* y de la elección pública o *public Choice*, propugnan la implementación de modelos de selección basados en el sistema de mérito como mecanismo para afianzar la legitimidad de las instituciones públicas y, por ende, de la administración de los asuntos públicos y para elevar la eficiencia y eficacia con que el Estado atiende las demandas de los ciudadanos, en razón de la integración en los cuadros de personal de los mejores candidatos posibles.

No obstante, desde el siglo XVIII y aún hoy en día, el oportunismo político sigue siendo un factor determinante a la hora de configurar los cuadros de personal de las instituciones del Estado; no en vano la intromisión en la administración de los intereses partidistas, ha producido con diferentes matices y en diferentes proporciones una serie de designaciones y nombramientos amparados en la adscripción política, en el amiguismo, en el favoritismo o en otras relaciones personales, en detrimento de la cualificación profesional y personal de los elegidos, generando en la mayoría de los casos inestabilidad laboral e ineficacia en el funcionamiento de la administración.

Por esta razón, en el intento por construir una función pública ajena al vaivén de la política, es decir, unos cuadros de personal amparados por derechos como la estabilidad y la seguridad laboral, se han aplicado modelos de selección y evaluación basados en el principio del mérito, como alternativa para dotar de objetividad estos instrumentos y de restringir el margen de discrecionalidad de la autoridad nominadora.

En algunos casos, la aplicación de estos modelos de selección ha llevado al legislador a reglamentar tanto el procedimiento como la actuación administrativa, con el ánimo de garantizar el principio de igualdad de oportunidades y de evaluar las calidades personales y la cualificación profesional de los candidatos.

No obstante, a pesar de los ingentes esfuerzos realizados por los gobiernos y por la misma administración, la experiencia demuestra la facilidad con que el amiguismo, el favoritismo y otras malas prácticas, persisten hoy por hoy como criterio de selección de las personas al servicio del Estado, desvirtuando por completo la aplicación del sistema de mérito.

En definitiva, en palabras del tratadista Miguel Sánchez Morón,

*“...El grado de aplicación real y el de vulneración de estos principios, difícil de medir, pero fácil de intuir, constituyen un test importante acerca del respeto que una sociedad y una administración tienen por el Estado de derecho, también constituyen un condicionante del buen funcionamiento de la administración, pues raramente será eficaz la que no sea capaz de seleccionar para su servicio a los mejores aspirantes. Por eso, la lucha contra la arbitrariedad administrativa y a favor del derecho, de la igualdad del interés general encuentran en la aplicación del sistema de mérito uno de sus más relevantes retos...”* (Sánchez, 1996, p.113).

Ahora bien, al margen de la relevancia que en determinados escenarios pueden tener otras formas de selección del personal, a continuación se describen los aspectos sustanciales de las técnicas más utilizadas para aplicar el mérito como criterio objetivo de evaluación, estas son el concurso y la oposición.

#### 6.1.2.1 La oposición.

En los apartados precedentes, al hablar de la evolución del sistema de mérito se ha mencionado que la aplicación de mecanismos de selección con base en éste criterio no es una preocupación reciente y que la interpretación y articulación de la meritocracia en el régimen jurídico de la función pública da lugar a dos posibles sistemas, el concurso y la oposición.

En el caso de la meritocracia basada en el sistema de oposición, se tiene que este es el mecanismo común para los sistemas cerrados o de carrera que están estructurados en grandes cuerpos o categorías funcionariales, tal es el caso de los regímenes de función pública de los países de la Europa continental como Francia, Italia, España y Portugal, donde el sistema de mérito a través de la oposición constituye la forma ordinaria y preferente para el acceso y la provisión del empleo público.

En este punto, es necesario advertir que en el caso de Francia, el sistema de oposición recibe el nombre de *concours*, concepto que en principio podría denotar por su traducción literal al idioma Español que se trata de un concurso, sin embargo, las características de este mecanismo en razón de los sistemas y métodos de evaluación utilizados se asemejan más al modelo de oposición que al de concurso.

El sistema de oposición ha sido el método tradicional de selección y formación de los miembros de las Fuerzas Militares, que después de la estructuración de la organización burocrática del Estado en cuerpos funcionariales fue extendido por la influencia napoleónica a los diferentes sectores de la administración.

En este sentido, tradicionalmente la doctrina ha considerado a la oposición como la técnica más adecuada para evaluar grandes grupos de candidatos, que posteriormente integrarán cuerpos homogéneos de funcionarios, toda vez que lo que se busca es el ajuste de los candidatos a una serie de características iguales, tal es el caso de la formación académica o los conocimientos puntuales en razón de la especialidad de las funciones encomendadas a cada cuerpo.



Por esta razón, el sistema de la oposición tiene como válida la apreciación de que para ser funcionario no bastan los conocimientos propios del sistema educativo general, sino que por el contrario, se requieren además conocimientos más específicos sobre el Estado y la administración pública, e incluso más concretos de carácter profesional relacionados con el funcionamiento del servicio público donde se van a prestar los servicios (Parada, 2000, p.462).

En la oposición, los cuerpos o grupos funcionariales exigen a los candidatos a integrar dichos cuerpos una formación académica específica relacionada con la naturaleza de las funciones que les corresponde cumplir; así por ejemplo, el cuerpo o los cuerpos de ingenieros del Estado están integrados por profesionales en alguna de las disciplinas académicas de la ingeniería; o el cuerpo de administradores generales del Estado, en su mayoría por profesionales del derecho y de las ciencias sociales.

Adicional a las características comunes, el sistema de oposición suele venir acompañado, una vez se superan las pruebas de selección, de una formación complementaria mediante el ingreso en una escuela de funcionarios al estilo de la ENA en Francia o del INAP en España, para finalmente iniciar la carrera dentro del cuerpo.

En el caso de análisis a las escuelas de funcionarios, según el tratadista Ramón Parada:

*“Las escuelas de funcionarios son en cierto sentido, o deberían ser, además de escuelas de selección y formación, escuelas que en terminología militar, podríamos denominar escuelas de aplicación, es decir, de investigación y experimentación sobre las materias a cargo de los funcionarios y del servicio que están llamados a prestar...”*  
(Parada, 2000, p.463).

En la oposición, la división sectorial de las disciplinas académicas en cuerpos de funcionarios, obliga a la existencia de un sistema de formación externo a la administración, en cuanto que para el ingreso en la función pública se exigen unos previos conocimientos, razón por la cual, en la oposición la administración traslada

íntegramente al aspirante a funcionario la carga de la preparación, reduciendo así los costes económicos de los procesos de inducción.

Por lo tanto, los cuerpos de funcionarios y las escuelas de formación son libres de confeccionar los programas y pruebas y de marcar los niveles de exigencia que crean convenientes, controlando así la selección de los mejores aspirantes, en razón de la estructuración de una serie de pruebas y exámenes aplicados mediante la estrategia de concurrencia competitiva.

Sin embargo, el principal problema de la oposición es el procedimiento altamente formalizado y el carácter tradicional de las pruebas aplicadas que han valorado esencialmente los conocimientos adquiridos memorísticamente que muchas veces tienen poco que ver con las funciones que se van a desempeñar después del ingreso.

Otra crítica, viene dada por el aumento del tamaño de la organización burocrática, en razón de la conformación de escuelas de formación para cada cuerpo especial de funcionarios.

Es de advertir, que para llevar a cabo el sistema de mérito mediante la oposición, la administración contempla la aplicación general de éste criterio para satisfacer el procedimiento de ingreso a los cuerpos de funcionarios y, para efectos de ascenso el mérito se aplica de manera restringida, es decir, solo entre quienes integran el cuerpo de funcionarios.

Este hecho tiene dos implicaciones, en primer lugar disminuye sustancialmente la aplicación abierta y general del sistema de mérito toda vez que el libre acceso solo se predica en los casos del ingreso a los cuerpos de funcionarios; y en segundo lugar obliga a la administración a identificar necesariamente los empleos de entrada al servicio público.

#### **6.1.2.2 El concurso.**

Si la oposición constituye un método adecuado para seleccionar colectivos numerosos y homogéneos, el concurso (en el que no se examinan los candidatos, comparándose únicamente sus títulos y experiencias documentadas) parece ser el más apropiado para seleccionar funcionarios para plazas singulares y muy específicas, en las que se presume una identidad de tareas con las que se prestan en las empresas y organizaciones privadas.

Por esta razón, el concurso es el mecanismo más común en los regímenes de civil service basados en sistemas abiertos o de empleo, ya que en razón de la estructuración en cargos detallados específicamente, esta técnica le permite a la administración seleccionar de entre un número indeterminado de candidatos a aquel que más se ajuste al perfil del empleo que se quiere proveer.

El concurso constituye a menudo la técnica de reclutamiento más democrática, puesto que permite por una parte hacer partícipe a la mayor cantidad de candidatos posibles garantizando la libertad de acceso a la administración, y por otra evitar la parcialidad que resultaría de una elección discrecional por la autoridad administrativa investida por el poder de nombramiento, garantizando así la igualdad de oportunidades.

La técnica del concurso consiste en hacer una elección entre los candidatos, en función de sus aptitudes, demostradas por sus títulos o por la sumisión a pruebas iguales. En este caso, el proceso de evaluación y selección de los candidatos está en manos de un organismo independiente de la autoridad administrativa investida del poder de nombramiento, con el objeto de garantizar la transparencia e imparcialidad; y por lo tanto, la autoridad nominadora está sometida a los resultados del concurso, debiendo nombrar en todo caso a nadie más que a los candidatos que han ocupado los mejores puestos.

El concurso, puede versar sobre la evaluación y ponderación de los títulos y calidades académicas, caso en el cual la selección se efectúa sin pruebas especiales en función de los diplomas obtenidos o de trabajos científicos.

Del mismo modo, el concurso también puede enfocarse a la realización de una o varias pruebas diferentes en las que los candidatos deben demostrar sus aptitudes y su competencia para desempeñar las funciones del empleo.

En la actualidad, los procesos de selección por concurso de méritos incorporan en su mayoría la aplicación conjunta de cada técnica, de allí que se tenga como válido además de exigir la adecuación de los candidatos a ciertas calidades académicas, la realización de una o varias pruebas selectivas para determinar sus capacidades y conocimientos.

No obstante, a pesar de los evidentes beneficios que genera la aplicación del sistema de mérito, en el caso de la técnica del concurso existen algunos reproches que determinan de alguna manera la presencia de algunas inconsistencias o incoherencias.

En primer lugar, el concurso es generalmente más costoso desde el punto de vista económico, toda vez que requiere de la aplicación de una misma prueba a un número indeterminado de candidatos, que aun cuando van disminuyendo a medida que se desarrolla el proceso de selección, siguen siendo pruebas cuyo desarrollo y aplicación implica grandes esfuerzos en materias como la logística, la preparación, la comunicación de resultados, entre otros; y una vez finalizado el proceso de selección, es necesario involucrar a quien se nombra en algunos procesos de formación complementaria y específica, relacionados con el desempeño de las funciones del cargo.

En segundo lugar, están las amplias suspicacias que comporta la valoración de los méritos, ya que esta fluctúa en relación con la descripción detallada de las calidades exigidas para el empleo, que en ocasiones, parece un retrato anticipado del que ha de resultar beneficiario; así como de la propia determinación de los baremos que han de servir para resolver el concurso, algunas veces tan abstractos o ambiguos que redundan en la discrecionalidad de la administración.

Un tercer aspecto es que al concurso se le reprocha en general producir muy buenos cerebros más que excelentes funcionarios, pero en realidad lo que se instaura a menudo en esta crítica es que el reproche no se dirige al concurso mismo, sino a las modalidades de las pruebas.

### 6.1.3 Marco jurídico del sistema de mérito.

Hasta ahora hemos visto como la aplicación concreta del sistema de mérito puede realizarse mediante la implementación de dos tipos de técnicas o mecanismos, por una parte la técnica de la oposición en la que se seleccionan grandes grupos homogéneos de funcionarios, complementada por una posterior formación a cargo de las escuelas de instrucción de los cuerpos o categorías funcionariales; y por otra parte, la técnica del concurso, en el que básicamente se selecciona al mejor candidato para un cargo o empleo específico, en atención al cumplimiento de una serie de requisitos relativos a la formación y cualificación profesional y de la posterior superación de una serie de pruebas de conocimientos y aptitudes.

A favor de la técnica de la oposición se ha citado su bajo coste económico debido a la trasposición de toda la responsabilidad de formación a los candidatos, situación que contrasta con el crecimiento de una estructura burocrática al margen de cada cuerpo de funcionarios dedicada al desarrollo de los procesos selectivos y de la formación de sus miembros.

Entre las críticas a la técnica de la oposición, están aquellas que señalan que éste es un procedimiento con una formalidad excesiva y por tanto de larga duración temporal, y que el tipo de pruebas utilizadas en el proceso selectivo privilegian el aprendizaje memorístico de determinados contenidos que poco tienen que ver con el posterior desarrollo de las funciones.

Adicionalmente, en el acceso a la administración a través de la oposición, se restringe el derecho a la libre concurrencia en los procesos selectivos, en razón de la disminución de las posibles candidaturas, (toda vez que la mayor parte de aspirantes se concentra en los concursos de ingreso a la administración, y los concursos de ascenso son cerrados o internos).

No obstante, a favor de esta metodología se coincide en afirmar que una vez se ingresa a la administración, se fortalece el desarrollo profesional de los servidores vinculados al Estado y se garantiza la realización de una carrera profesional a través

de la expectativa legítima de ascender en la jerarquía de cargos, mediante un sistema de ascenso en los que también está presente el criterio del mérito.

En los casos de las administraciones públicas francesa y española, los cuerpos funcionariales son generalmente el pilar de la función pública y la fuente de la mayor parte del personal directivo o de confianza. En estos países la tradición de la oposición es tan conocida, que por ejemplo en el caso francés la mayor parte de los Presidentes y Primeros Ministros de los últimos 30 años proceden de la ENA, a quienes en el lenguaje coloquial se les conoce como *enarcas*.

No obstante, este tipo de conformación de la función pública conduce a la creación de lo que la Sociología ha determinado como *el clasismo de los funcionarios*, unidos entre sí por los lazos y vínculos que se crean en relación con la pertenencia a un mismo grupo o cuerpo de funcionarios; y por lo tanto su identificación primero como miembros de determinado grupo y posteriormente como servidores públicos.

Por su parte, a favor de la técnica del concurso se ha citado la posibilidad de reducir el crecimiento burocrático, en razón de la creación de una unidad especializada al margen de la administración, encargada de llevar a cabo los procesos de selección; sin embargo este aspecto se contrasta con el alto coste económico que supone la realización de los concursos, en relación con la evaluación y valoración de un número indeterminado de candidatos, hecho que supone un gran esfuerzo logístico y operativo; así como la necesidad de realizar posteriores procesos formativos de tipo específico, una vez el candidato ingresa a la administración.

Adviértase que de lo que se trata no es de la formación especializada que se imparte en el modelo de escuela utilizado en la técnica de la oposición, en la que los candidatos seleccionados son preparados posteriormente; por el contrario el tipo de formación posterior que acompaña al sistema de concurso, es mucho más específica puesto que se refiere a los contenidos puntuales de cada empleo, situación que exige la formación de cada funcionario por separado.

En igual sentido, también se puede mencionar que por lo general los procedimientos utilizados en la técnica del concurso para llevar a cabo la selección de

los candidatos son más rápidos que en el caso de la oposición; sin embargo, el tipo de pruebas utilizadas en el proceso selectivo conducen a seleccionar más a genios que a buenos funcionarios, preocupándose más por el conocimiento de los contenidos teóricos en detrimento de las capacidades y habilidades para desenvolverse en la administración.

Incluso en algunos casos, en la técnica del concurso se corre un riesgo bastante alto por parte de los interesados en participar de los procesos de selección, en tanto que la administración a la hora de efectuar la descripción del empleo a convocar y de las calidades para desempeñarlo podría no hacer una descripción objetiva del perfil deseado, decantándose por el contrario, hacia el señalamiento de las calidades de una persona en específico.

No obstante, para que los concursos funcionen, es decir, para que en el marco de los procesos de selección se elijan competitivamente a los mejores candidatos, se requiere necesariamente consolidar el papel protagónico de los sistemas de formación académica, entregándoles a estos la responsabilidad por aumentar los niveles de calidad del sistema educativo.

En este caso, un aspecto relevante es que el sistema de mérito basado en la técnica del concurso garantiza los derechos de libre concurrencia e igualdad de oportunidades (al hacer extensivo este criterio de selección a la mayor parte de los empleos de la administración) diluyendo la posibilidad de que el funcionario cuente con una garantía de desarrollo profesional toda vez que impide concretar una carrera administrativa propiamente dicha, puesto que la expectativa legítima de ascender en la jerarquía de cargos se remite al desarrollo de un sistema de ascenso en el que es necesario en todo caso la superación de un nuevo concurso.

Esta técnica ha estado presente en los casos de las administraciones públicas inglesa, alemana y recientemente en los EE.UU. donde la mayor parte de los funcionarios son seleccionados de manera ordinaria a través de concursos.

Así pues, el principal aporte de ésta técnica es la garantía de los derechos fundamentales de libre acceso e igualdad de oportunidades, en tanto que hace extensivo el criterio de mérito a la mayor parte de los cargos de la administración, de



este modo, cualquier ciudadano, en la medida de sus cualificaciones y aptitudes estaría en condiciones de desempeñar alguno de los empleos públicos provistos mediante este mecanismo sin importar el nivel jerárquico.

En todo caso, en la aplicación de alguna de las dos técnicas hasta ahora comentadas, existen aspectos tan a favor como en contra, y corresponde a los gobiernos y los Estados determinar la importancia de su implementación, así como elegir la técnica que más se adecue a sus necesidades y a su realidad histórica, jurídica y cultural.

Por esta razón, con la aparición del Estado de derecho y del constitucionalismo moderno, en la mayor parte de las democracias existe una referencia de tipo jurídico del sistema de mérito, que en el caso del derecho común se remite a la mera enunciación de dicho principio y, en los países de tradición positiva se extiende a la demarcación y desarrollo de los aspectos puntuales relativos a los procedimientos que se han de seguir para concretar el principio del mérito.

Toda esta referencia normativa dentro del ordenamiento jurídico interno de los Estados esta reforzada (como ya se ha señalado anteriormente) por las disposiciones comunes de derecho internacional, incorporadas por vía de la ratificación de los tratados correspondientes mediante los principios de derecho internacional *pacta sunt servanda* o *rebús sic stantibus*.

Así las cosas, podríamos señalar dos tipos de escenarios concretos en los que se encontraría el marco normativo de la meritocracia como criterio objetivo para la selección de los servidores públicos.

En un primer escenario, se encuentran como ya se ha mencionado las disposiciones de derecho internacional, relativas a la garantía de los derechos de igualdad de oportunidades y de libre acceso de los ciudadanos a los cargos de la administración; comunes en el Estado de derecho y característicos en la mayor parte de los regímenes democráticos modernos.

Es importante mencionar que en el caso de las disposiciones de derecho internacional, contenidas en su mayoría en los tratados internacionales o en las cartas fundamentales de derechos de algunas organizaciones internacionales y multilaterales,

el señalamiento de estos derechos se efectúa como principio y garantía imprescindible para la consolidación de la democracia y el fortalecimiento del Estado de derecho.

En un segundo escenario, se encuentran las referencias hechas en el propio ordenamiento jurídico interno en cada país, en este caso, estas referencias pueden ser de cuatro categorías, a saber:

i) *Constitucionales*, en la medida en que en la carta política el constituyente primario señala la voluntad de aplicación de estos derechos. En este caso, la existencia de un reconocimiento tácito y expreso en el contenido de la Constitución Política, denota la intención de elevar a la máxima categoría jurídica los derechos de igualdad de oportunidades y de libre acceso de los ciudadanos a los cargos de la administración, así como de señalar la importancia y relevancia que tienen para la sociedad el reconocimiento de los mismos.

ii) *Jurisprudenciales*, referidos a la evolución en la interpretación que hacen los Jueces respecto de las formas, maneras y mecanismos para el ejercicio y la protección de los derechos fundamentales por parte del Estado, señalando en todo caso la congruencia y coherencia con los mandatos constitucionales y legales.

iii) *Legales*, aquellas disposiciones jurídicas desarrolladas por el órgano representativo encargado de legislar, en este caso en concreto, el Legislador, que en el momento en que expide el estatuto de la función pública, trata también lo relativo a los aspectos principales que se han de tener en consideración por parte de la administración al momento de efectuar los procedimientos que se refieren a los mecanismos de selección basados en el sistema de mérito.

En algunos casos estas disposiciones legales se encuentran ya dentro del estatuto de función pública; en otros, constituyen un conjunto especial de normas desarrolladas por separado, aunque en estricto sensu se consideren como parte integral de dicho estatuto.

Entre los principales aspectos desarrollados por vía legislativa, están por ejemplo: La elección de la técnica a utilizar en el sistema de mérito, (concurso u oposición) también se hace referencia a la aplicación del principio del mérito para la provisión de los empleos de la administración (regla general y transversal para todos

los empleos o regla de carácter general para el ingreso y cerrada o interna para el ascenso).

En igual sentido, están aquellas disposiciones relativas a la actuación que ha de seguir la administración o los operadores de los procesos de selección en temáticas como la publicidad, el debido proceso, los tipos de pruebas, entre otros.

En cuanto hace al caso del tipo de pruebas, de manera ideal, lo que el legislador se propone es determinar las pruebas más idóneas para garantizar la correspondencia entre el contenido del empleo, las funciones que se han de desempeñar y la posterior adecuación del candidato.

iv) *Administrativas*, esta última categoría de normas jurídicas se refiere a los actos administrativos que expide la administración en el ejercicio de sus funciones y relativos a los mecanismos para la protección o para el ejercicio de los derechos fundamentales de igualdad de oportunidades y de libre acceso de los ciudadanos al empleo público, generalmente estos actos son:

- a) Aquellos con los que se da inicio a los procesos de selección,
- b) las convocatorias,
- c) los que describen y detallan el contenido funcional de los empleos, y
- d) todos los demás que durante el transcurso de los procesos de selección, constituyan, conformen, creen, señalen, modifiquen o supriman, listas de candidatos, tipos de pruebas a utilizar, fechas y lugares de presentación de las pruebas, entre otros.

En definitiva, estamos ante la existencia de dos cuerpos o grandes grupos de disposiciones normativas. Por una parte, aquellas de tipo constitucional encargadas de consagrar los derechos fundamentales en el marco del Estado de derecho, y por otra parte, otras disposiciones atinentes al derecho administrativo encargadas de regular a través del principio de legalidad, tanto los aspectos procesales y procedimentales,

como el marco general de actuación y los principios rectores que ha de seguir la propia administración al momento de llevar a cabo los procesos de selección con base en el mérito.

## 6.2 La meritocracia en Colombia.

En el apartado anterior se mencionaron las características principales en relación con la meritocracia, en primer lugar, las consideraciones generales y las diferentes técnicas utilizadas así como su aplicación o correspondencia dependiendo del régimen de función pública o de servicio civil y, en segundo lugar la referencia al marco normativo general en el que regularmente se desarrollan los contenidos específicos del sistema de mérito.

En este apartado se hará referencia a la forma como se ha implementado la meritocracia en Colombia destacando en este sentido los aspectos más relevantes desde el punto de vista jurídico y administrativo.

Así pues, en el caso colombiano la Constitución Política de 1991 como norma fundamental de carácter superior, exaltó en el mérito el criterio predominante para determinar los mecanismos de selección y de ascenso en el conjunto de los empleos en el Estado, por esta razón es válido afirmar que el mérito se erige como un criterio objetivo de evaluación que no puede ser evadido ni desconocido por la autoridad nominadora.

Sobre el particular se ha pronunciado la Honorable Corte Constitucional, cuando en sede de unificación de jurisprudencia, preceptuó:

*“...El criterio del mérito es entendido como factor determinante de la designación y de la promoción de los servidores públicos, con las excepciones que la Constitución contempla (art. 125 C.P.), tal criterio no podría tomarse como exclusivamente reservado para la provisión de empleos en la Rama Administrativa del Poder Público, sino que, por el contrario, es, para todos los órganos y entidades del Estado, regla general obligatoria cuya inobservancia implica vulneración de las normas constitucionales y violación de derechos fundamentales...”<sup>112</sup>.*

---

<sup>112</sup> Ver, Colombia, Corte Constitucional. *Sentencia de Unificación SU – 086 de 17 de Febrero de 1999*, referencia: Expediente T – 173401 y otros, Magistrado Ponente, Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

Por lo tanto, no es necesario efectuar un profundo análisis para colegir que de conformidad con lo establecido en el articulado de la carta política de 1991, salvo los casos expresamente definidos por el legislador o por la propia constitución, cuando cualquier ciudadano pretenda hacer efectiva su expectativa legítima de desempeñar un cargo al servicio del Estado, necesariamente tendrá que hacerlo por regla general sometándose a la selección a través del concurso abierto de méritos.

De allí que la Honorable Corte Constitucional en la precitada sentencia, tenga como válido, entre otros aspectos:

*“...Que los resultados del proceso de selección por concurso son determinantes para efectos de proceder con el nombramiento; que, por supuesto, la calificación obtenida dentro de aquél obliga al nominador, quien no podrá desatenderla para dar un trato inmerecido -a favor o en contra- a quienes han participado en el proceso de selección; y que, correlativamente, esos resultados generan derechos en cabeza de los concursantes que obtienen los más altos puntajes...”<sup>113</sup>.*

No obstante, de lo hasta aquí expuesto se pueden destacar dos aspectos puntuales, el primero de ellos relativo a la instauración en nuestro régimen de función pública de herencia francesa de la técnica del concurso en lugar de la oposición (a diferencia de la mayor parte de los sistemas cerrados o de carrera) y, en segundo lugar de la extensión de los concursos de méritos al conjunto general de los empleos en la

---

<sup>113</sup> Ver, Colombia, Corte Constitucional. *Sentencia de Unificación SU – 086 de 17 de Febrero de 1999*, referencia: Expediente T – 173401 y otros, Magistrado Ponente, Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

administración, tanto en materia del ingreso como de ascenso dentro de la carrera administrativa.

A continuación intentaremos desglosar los aspectos más importantes que subyacen a esta idea general.

### **6.2.1 Orígenes de la meritocracia en Colombia.**

Como ya se ha señalado en los capítulos precedentes, el caso de la función pública en Colombia es un ejemplo para algunos tratadistas – como el Dr. Manuel Villoría – de una burocracia que no acaba de consolidarse plenamente; toda vez que en la administración general del Estado colombiano están presentes una serie de prácticas pre – burocráticas de tipo estamental o clientelar, articuladas en un sistema de organización reconocido formalmente como burocrático (Villoría, 2007, p.41).

En este sentido, una de las razones que corroboran la afirmación hecha por el Doctor Villoría, es la intromisión de la política en la administración pública colombiana, caso en el cual, algunos autores reconocen que por lo general los servidores públicos en Colombia carecen de un adecuado reconocimiento social ya que los ciudadanos confunden y juzgan por igual a políticos y servidores públicos (Puentes, 2004, p.59), tal y como mencionaba François Serres, un autor francés que estudió a fondo la conformación de las élites técnicas de la burocracia colombiana, señalando que a diferencia de otros países, en Colombia la mala imagen alrededor de los políticos ha permeado la valoración que los ciudadanos tienen de su servicio civil (Sanabria, 2010, p.5).

Ahora bien, a pesar de la existencia de prácticas pre – burocráticas y de una mala imagen del servidor público, los esfuerzos por incorporar el principio del mérito como criterio objetivo de selección en el ordenamiento jurídico de Colombia se remontan a la reforma del año 1938, momento en el cuál con ocasión del desarrollo de la carrera administrativa se señaló que el mérito debía ser el criterio que preferentemente debía utilizar la administración para seleccionar a sus servidores.

En este sentido, es de señalar que la reforma del año 1938 desarrolló normativamente los principios del mérito y la igualdad para el acceso, que posteriormente fueron incorporados expresamente en la reforma constitucional de 1957 otorgándoles la máxima categoría normativa, retomada posteriormente por el legislador extraordinario en la reforma administrativa de 1968 y por el constituyente en la carta política de 1991.



Del mismo modo, en el marco de la reforma constitucional de 1991, el legislador ha procedido a desarrollar el mandato constitucional del artículo 125 superior para el caso del régimen general de carrera administrativa además de los regímenes especiales de origen constitucional y los de origen legal.

Muestra de ello, es la expedición en el caso del régimen general de carrera administrativa de las Leyes 27 de 1992, 443 de 1998 y 909 de 2004, y de los regímenes especiales de las Leyes 5 de 1992, 270 de 1996, 938 de 2004, 1134 de 2007 y 1350 de 2009, el Decreto – Ley 268 de 2000 y los Decretos 407 de 1994, 262, 274 y 1278 de 2000, 765, 775, 785, 790 y 3626 de 2005.

No obstante, la legislación relativa a los regímenes especiales de origen constitucional ha destacado por la existencia temporal de vacíos normativos importantes, tal es el caso del régimen especial en la Fiscalía General de la Nación y en la Registraduría Nacional del Estado Civil, reglamentados mediante las Leyes 938 de 2004 y 1350 de 2009, respectivamente, situación que generaba la existencia de un grupo considerable de funcionarios vinculados transitoriamente durante 10 o 12 años en algunos casos.

El propósito de la legislación constitucional y legal colombiana consistía en incorporar al marco jurídico el concurso de méritos como mecanismo ordinario para la provisión de los empleos de carrera, y en señalar la importancia de este instrumento al considerarlo como el idóneo para garantizar la independencia de la administración y la autonomía institucional de algunas entidades del Estado.

Sin embargo, la aplicación de la meritocracia y la implementación de los concursos de méritos, ha llevado a algunas autoridades nominadoras, que ven afectados sus intereses particulares, a inaplicar durante muchos años este sistema y, en la actualidad a oponerse al desarrollo de los mismos, ya que estos restringen las facultades que la autoridad nominadora tiene para estructurar a discreción los equipos de trabajo sobre la base del criterio de confianza, amiguismo y favoritismo, o para corresponder simplemente a los compromisos adquiridos con los partidos políticos y los electores durante las contiendas electorales.

Por esta razón, el principio del mérito y en especial el mecanismo de ingreso por concurso, ha sido puesto en práctica de manera parcial y ocasional en el país, debido a circunstancias relativas al contexto político. Una muestra reciente fue la expedición por el legislador del Acto Legislativo 01 de 2008 que pretendía la inscripción extraordinaria de los provisionales que llevaran 3 años vinculados a la administración y que finalmente fue declarado inexecutable<sup>114</sup> por la Honorable Corte Constitucional, quien acogiendo al principio de sustitución constitucional mediante sentencia C – 588 de 2009, sobre el particular señaló:

*“...la comparación que surge de la sola lectura del artículo 125 de la Constitución y del párrafo que se le ha agregado es suficiente para verificar que éste último tiene notable incidencia en el contenido del primero, pues la sola calificación de “extraordinaria” que el Acto Legislativo No. 01 de 2008 le otorga a la inscripción en carrera regulada por él mismo, denota que el régimen contemplado en el artículo 125 superior es el “ordinario” y, por lo tanto, el aplicable en los supuestos y condiciones no regidas por el Acto cuestionado.*

*De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, también se quebranta la igualdad cuando se permite el acceso automático a la carrera administrativa, esto es, cuando a determinadas personas se les autoriza el ingreso a la carrera sin necesidad de pasar por un proceso orientado a valorar sus capacidades o méritos y con fundamento en la sola circunstancia de haber desempeñado en provisionalidad el cargo de carrera, y se quebranta por cuanto “no tienen adquirido un derecho de ingreso a la carrera”, ni siquiera por el simple hecho de haber ejercido el cargo por un periodo largo de tiempo.*

---

<sup>114</sup> Sobre los términos Exequible e Inexecutable, Ver, Constitución Política de Colombia, Artículo 241 Funciones de la Corte Constitucional; numerales 4, 8 y 10 y párrafo, en referencia a la clase de sentencia emitida por la Corte Constitucional de Colombia, en la que se manifiesta que una Ley es acorde o no, a la Constitución Política.

*En otra oportunidad la Corte expuso que al facilitar el ingreso y permanencia en carrera administrativa “de cierto grupo de personas que, por estar en cierta condición (...) no requieren someterse a un proceso de selección para evaluar sus méritos y capacidades”, se desconoce “el artículo 125 de la Constitución, que exige la convocatoria a concursos públicos para proveer los cargos de carrera” y “los principios generales que este sistema de selección tiene implícitos, tales como la igualdad y la eficacia en la administración pública”.*

*A juicio de la Corporación, una excepción de esta clase “desnaturaliza el sistema mismo, pues se dejan de lado conceptos como el mérito y las capacidades, para darle paso a otros de diversa índole, permitiendo que la discrecionalidad de los nominadores rija este sistema e impidiendo que todos aquellos que crean tener las condiciones para desempeñar un empleo de esta naturaleza (...) tengan la oportunidad de acceder a ellos, simplemente porque no hay un mecanismo que permita la evaluación de sus méritos y capacidades...”<sup>115</sup>.*

No obstante, a pesar de la jurisprudencia anteriormente glosada, lo que ha imperado como regla general en materia de provisión de los empleos en la función pública (hasta antes del año 2005) es la vinculación mediante formas de provisión transitorias, como el encargo o la provisionalidad que posteriormente han sido consolidadas a través de ingresos extraordinarios decretados por el legislador.

A pesar de encontrarse regulado desde 1938 el criterio de mérito y los derechos de igualdad de oportunidades y libre acceso a la administración, las formas de provisión transitorias y las excepciones extraordinarias han favorecido a un colectivo especial, tal es el caso de los empleados que durante cierto tiempo hubiesen desempeñado los cargos de la administración en detrimento de la expectativa legítima

---

<sup>115</sup> Ver, Colombia, Corte Constitucional. *Sentencia de Constitucionalidad C – 588 de 27 de agosto de 2009*, referencia: Expediente D – 7616, Magistrado ponente, Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

que pudiesen tener el total de los ciudadanos, en suma en detrimento del interés general.

De la misma manera, además de los escollos y tropiezos que históricamente ha debido enfrentar y superar la implementación de la meritocracia, es de señalar que desde el año 2000, a partir de la suscripción y adhesión de la Carta Iberoamericana de la función pública y la posterior expedición de la Ley 909 de 2004, el legislador ha logrado incorporar al ordenamiento jurídico la mayor parte de consideraciones efectuadas por el máximo organismo de cierre de la jurisdicción constitucional, entre ellas, la creación y conformación de la Comisión Nacional del Servicio Civil encargada de administrar y vigilar la carrera administrativa en los regímenes general y especial de origen legal, dando vía libre para la realización de los concursos de méritos que estaban pendientes desde el año 1998.

Del mismo modo, esta legislación ha sido vanguardista y novedosa en el contexto latinoamericano, en razón de la incorporación del modelo de gerencia pública propuesto en la precitada carta Iberoamericana de la Función Pública, como mecanismo para vincular, bajo el principio del mérito, a los servidores encargados de desempeñar los empleos del nivel directivo en el Estado.

Es oportuno recalcar que el campo de estudio gerencial tiene una variedad de áreas de interés, así como de enfoques, entre ellas cuatro versiones sobre el fenómeno gerencial: la gerencia pública como un elemento de la definición de administración pública; la gerencia pública como nexo entre *policy* y ejecución; como opuesta de la administración pública; y como enfoque económico, es decir, como nueva gerencia pública.

Esta explicación es necesaria porque es esta última, la *nueva gerencia pública*, la visión gerencial que se ha implantado en Colombia con ocasión de la Ley 909 de 2004, como resultado de la recepción de las ideas del *management*, en la administración pública colombiana.

En este sentido, la Ley glosada anteriormente, establece en su artículo 47 que los empleos de naturaleza gerencial son aquellos que conllevan ejercicio de responsabilidad directiva en la administración pública de la Rama Ejecutiva de los

órdenes nacional y territorial en donde la gestión de las funciones y los resultados son posibles de ser medidos y evaluados.

En este orden de ideas, se les considera como empleos de libre nombramiento y remoción, aunque se señala que en la provisión de tales empleos, sin perjuicio de las facultades discrecionales inherentes a su naturaleza, la competencia profesional es el criterio que prevalecerá en el nombramiento de los mismos. Por lo tanto, para la designación del empleado se tendrán en cuenta los criterios de mérito, capacidad y experiencia para el desempeño del empleo, y se podrá utilizar la aplicación de una o varias pruebas dirigidas a evaluar los conocimientos o aptitudes requeridos para el desempeño, la práctica de una entrevista y una valoración de antecedentes de estudio y experiencia.

### **6.2.2 Regulación de la meritocracia en el ordenamiento jurídico colombiano.**

Una de las críticas existentes en relación con la aplicación del principio del mérito a través de la técnica del concurso es la discrecionalidad con que cuenta la administración en la construcción y el diseño de las pruebas que se utilizan dentro de los procesos de selección, siendo estas, en algunos casos ambiguas por no tener una correspondencia con los contenidos del empleo que se quiere proveer.

Por esta razón con el objetivo de evitar la presencia de estas circunstancias y de limitar al máximo la discrecionalidad de la autoridad nominadora o la ambigüedad de las pruebas, tanto el constituyente como el legislador y los demás operadores jurídicos, han querido revestir a la meritocracia de un marco normativo capaz de dotar de objetividad a los procesos de selección por concurso de méritos y adecuarlos a los principios y postulados constitucionales.

En este contexto, el constituyente en la carta política de 1991 consagró varios artículos para establecer que el mérito es el criterio de ingreso a los empleos del Estado y que los concursos son el procedimiento que expresamente se ha de satisfacer por parte de la administración para proveer los empleos de carrera.

En la misma línea, el gobierno Colombiano ha suscrito y ha ratificado algunos convenios internacionales que consagran también la voluntad de estos tratados de velar por el fortalecimiento de la democracia a partir de la protección y la garantía a los derechos fundamentales, que para el caso en concreto se refieren a la igualdad de oportunidades y el libre acceso a los empleos de la administración pública.

Por esta razón, en nuestro ordenamiento jurídico las normas positivas vigentes, en congruencia con los principios fundamentales de la carta política tratan diferentes temáticas, como por ejemplo la regulación del empleo público, del régimen de función pública, de la carrera administrativa, y en particular de la meritocracia.

No obstante, la ausencia de un marco general que reglamente los principios básicos sobre los cuales fundamentar nuestro sistema de gestión del recurso humano en la administración pública, se convierte en uno de los principales frenos a la hora de

delimitar el universo jurídico positivo en el que se encuentran reguladas temáticas como la de la meritocracia.

De tal suerte, que no solo se debe acudir o remitirse a las normas que con carácter general se aplican para la Rama Ejecutiva del Poder Público, también es necesario identificar el sinnúmero de reglamentos y disposiciones que con carácter particular se aplican en los diferentes regímenes de Carrera Administrativa, muchos de estos, incongruentes en algunos casos con las disposiciones constitucionales.

Con lo cual, la regulación de la meritocracia no estaría únicamente en manos del Legislador (tal y como en principio se supone que debería ser idealmente) sino que también, puede ser regulada por la vía de los reglamentos, por aquellas autoridades administrativas encargadas de la organización y administración de por ejemplo los regímenes especiales de Carrera Administrativa.

### **6.2.2.1 El mandato constitucional.**

La Constitución Política de 1991, dedicó varios artículos a la consagración de los principios fundamentales de igualdad de oportunidades y libre acceso a los cargos del Estado, entre ellos el siguiente.

*“Artículo 40. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:*

*7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, ... ”<sup>116</sup>.*

Del mismo modo, sentó las bases fundamentales para la regulación del empleo público y específicamente a la carrera administrativa, consagrando en el artículo 125 que los empleos de los órganos y entidades del Estado son de carrera, con las excepciones que señala la misma Constitución y las que prevea la Ley, y que el ingreso el ascenso y la permanencia se harán de manera exclusiva con base en el mérito y el retiro se efectuará por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo o por las demás causales que determine la Ley.

*“Artículo 125. Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera...*

*Todos los servidores públicos serán designados por concurso público de méritos, salvo aquellos respecto de quienes la Constitución o la Ley establezcan un mecanismo de designación especial... ”<sup>117</sup>.*

En igual sentido, se establecen otras disposiciones relativas a la extensión de la meritocracia en la estructura de la administración general del Estado, como por ejemplo, las resultantes de la modificación propuesta por el Acto legislativo 01 de 2003 o de Reforma Política, así:

---

<sup>116</sup> Ver, Colombia, *Constitución Política de 1991*. artículo 40, Numeral 7.

<sup>117</sup> Ver, Colombia, *Constitución Política de 1991*. artículo 125.



*“Artículo 266. El registrador nacional del estado civil será escogido por los presidentes de la corte constitucional, la corte suprema de justicia y el consejo de estado, mediante concurso de méritos organizado según la Ley...*

*La Registraduría Nacional estará conformada por servidores públicos que pertenezcan a una carrera administrativa especial a la cual se ingresará exclusivamente por concurso de méritos y que preverá el retiro flexible de conformidad con las necesidades del servicio... ”<sup>118</sup>.*

No obstante, a pesar de la existencia de una referencia expresa en la Constitución Política que desarrolla el mandato de la utilización del principio del mérito como criterio objetivo de selección y de la aplicación del mecanismo del concurso, el legislador en su calidad de constituyente derivado, ha intentado en repetidas y reiteradas oportunidades evitar la aplicación concreta de este artículo; ejemplo de ello es la expedición luego de varios intentos frustrados de proyectos de Ley, del Acto Legislativo 01 de 2008 que preveía la adición de un párrafo transitorio al artículo 125 constitucional y el Acto Legislativo 04 de 2011, que preveía un enredado proceso de evaluación de aspirantes, eximiendo de la superación de algunas pruebas a quienes se desempeñaran en provisionalidad.

Ante esta situación, diferentes asociaciones jurídicas y ciudadanos, demandaron la constitucionalidad del Acto legislativo 01 de 2008, situación ante la cual la Honorable Corte Constitucional en aplicación del principio de sustitución constitucional al efectuar el juicio de constitucionalidad y la proporcionalidad del acto legislativo, resolvió declararlo inexecutable mediante Sentencia C – 588 de 2009 reiterado posteriormente en la sentencia C – 015 de 2010.

---

<sup>118</sup> Ver. Colombia, *Constitución Política de 1991*. artículo 266.

#### **6.2.2.2 Las disposiciones legales.**

En algunos apartados al hablar de la evolución legal de la carrera administrativa y de la función pública en Colombia, hemos señalado las principales disposiciones del ordenamiento jurídico de los años 1938 y del acto plebiscitario de 1957, en donde aunque el objeto era la regulación de la carrera administrativa, se exaltaba el principio del mérito como criterio de acceso a los cargos del Estado.

Posteriormente, el legislador extraordinario, expidió en 1968 el conjunto de normas que se conocen con el nombre de *reforma administrativa de 1968*, en las que su interés nuevamente era el de reglamentar la carrera administrativa; sin embargo, en estas disposiciones aunque no existe una referencia explícita al tema del mérito, si podemos señalar que se establecen entre otros aspectos importantes las formas de provisión y los instrumentos de ordenación del empleo público.

No obstante, el cuerpo más importante es el acaecido en desarrollo de los postulados constitucionales de 1991, en donde el legislador expidió sucesivamente una serie de normas con el objetivo de reglamentar el mandato constitucional del artículo 125 superior, y consolidar la carrera administrativa.

La primera referencia es la Ley 27 de 1992, con la cual se pretendía reactivar la carrera administrativa y la selección de los empleados a través del sistema del mérito en las entidades del nivel nacional.

Del mismo modo, hizo extensiva la aplicación de esta norma positiva a las entidades del orden territorial, situación que determinó que el nivel territorial contase por primera vez con un sistema técnico de administración de personal que le permitía iniciar la organización del empleo público y la administración de su talento humano.

No obstante, en el marco de aplicación de esta Ley, se abrió la puerta a la posibilidad de efectuar la inscripción extraordinaria en la carrera administrativa, permitiendo el ingreso automático a la misma de los funcionarios que reunieran dos condiciones: la primera, estar ocupando un cargo que la Ley hubiera definido como de carrera y la segunda, acreditar los requisitos contemplados en la Ley y en los respectivos Decretos reglamentarios.

La aplicación de esta norma exigía a las entidades conformar sus estructuras organizacionales y elaborar las plantas de personal con criterios técnicos y determinar funciones y requisitos a los diferentes empleos; no obstante, la falta de competencia técnica de las entidades y la inexistencia de un sistema único de nomenclatura, sumado al predominio de una cultura pre – burocrática de tipo clientelista y patrimonialista que privilegiaba los intereses particulares, los amiguismos y el favoritismo sobre el principio del mérito, y ante la existencia de debilidades y dificultades en la aplicación de la Ley, bien por falta de voluntad y compromiso político, o bien por las complejidades que el proceso establecido entrañaba, se dificultó la actualización de las entidades en estas herramientas de gestión organizacional y del recurso humano y por ende de la puesta en marcha de la carrera administrativa.

Entre los aspectos que dificultaron la aplicación de la Ley 27 de 1992, estuvo la creación de la Comisión Nacional del Servicio Civil, consagrada en la Constitución en un mandato superior, que la erigía como la entidad responsable de la administración y vigilancia de la carrera; sin embargo, esta Comisión no pudo funcionar en forma adecuada a causa de, entre otras razones, el que la Ley la supeditó al Departamento Administrativo de la Función Pública, determinando su falta de independencia y escaso presupuesto.

Del mismo modo, las comisiones seccionales presentaron dificultades por su composición, estructura y ubicación y en poco tiempo se empezaron a estudiar proyectos de reforma que concluyeron con la expedición de una nueva Ley de carrera, la Ley 443 de 1998.

En segundo término, tenemos entonces la Ley 443 de 1998, en la que se buscó hacer más operativa la acción de la Comisión Nacional del Servicio Civil, para lo cual modificó su composición y se crearon las comisiones departamentales y distrital del servicio civil y se ajustó la clasificación de los empleos de libre nombramiento y remoción a los distintos pronunciamientos de la Corte Constitucional.

En ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República por esta Ley, se expidió el Decreto Ley 1569 de 1998 que creó una

nomenclatura única de empleos para el nivel territorial y fijó los requisitos para su desempeño.

Con la expedición de este decreto se logró un avance significativo en el manejo técnico del recurso humano en ese nivel, ya que, de una parte se terminó con la dispersión que generaba el hecho de que cada ente territorial estableciera su propio sistema de nomenclatura, denominación y requisitos, en muchos casos sin criterios técnicos y, de otra parte se posibilitó la aplicación de la carrera y la movilidad de empleados de un ente territorial a otro.

Al suprimirse la posibilidad de inscripciones extraordinarias y al condicionar, a través de la Ley 443 de 1998 los nombramientos provisionales a la previa convocatoria del concurso, se inició una aplicación más decidida de las normas sobre proceso de selección para provisión de empleos; sin embargo, con la declaratoria de inexequibilidad de varios de los artículos de dicha Ley, principalmente los que se referían a la conformación de la Comisión Nacional del Servicio Civil y a sus funciones, a la existencia de las comisiones departamentales y distrital y a la competencia de las entidades para realizar los concursos con el fin de proveer sus empleos, se creó una situación de interinidad del sistema que condujo a que la provisión de los mismos se realizara solamente mediante encargos o nombramientos provisionales.

Así pues, la aplicación plena de la Ley 443 de 1998, fue muy corta, pues fue demandada por inconstitucionalidad. En este sentido la Honorable Corte Constitucional, mediante las Sentencias C – 199, C – 302, C – 368, C – 370, C – 372, C – 453 y C – 456 de 1999, se pronunció acerca de la exequibilidad e inexequibilidad de algunos artículos de la Ley, específicamente en lo relativo a la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Entre los aspectos fundamentales definidos por la Corte en las sentencias mencionadas se puede señalar:

La Comisión del Servicio Civil es una sola, declarando inexecutable la forma de integración prevista en la Ley 443 de 1998 en razón de la existencia de las Comisiones del Servicio Civil Departamentales y del Distrito Capital de Santafé de Bogotá.

Es un ente autónomo, de carácter permanente y de nivel nacional, de la más alta jerarquía en lo referente al manejo y control del sistema de carrera de los servidores públicos; razón por la cual debía considerarse que dicha entidad no tenía un carácter de cuerpo asesor o consultivo del gobierno ni de junta o consejo directivo.

La integración, período, organización y funcionamiento debían ser determinados por la Ley, por lo tanto esa entidad no hace parte de la rama ejecutiva ni de otras ramas u órganos del poder público.

Debía ser dotada de personalidad jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, para que pudiese cumplir con eficiencia los cometidos constitucionales que le corresponden.

Y por último que las entidades no son competentes para adelantar sus propios procesos de selección.

Finalmente, ante la necesidad de superar la situación de interinidad en que se encontraba la carrera administrativa ocasionada por la declaratoria de inexecutable de la Ley 443 de 1998, el legislador expidió la actual Ley de carrera administrativa, la Ley 909 de 2004, en donde lo que se buscó fue diseñar un sistema de empleo en el cual la carrera administrativa se desarrolle a través de una estructura de cargos adecuadamente diseñados, cuya creación y provisión se enmarque en planes anuales de necesidades y donde los criterios de mérito se extiendan a los empleos de naturaleza gerencial, incorporando así los principios de la Carta Iberoamericana de la Función Pública, suscrita por el gobierno colombiano con el propósito de consolidar una administración pública moderna y eficiente.

En aplicación de la Ley, se expidieron varios Decretos reglamentarios entre ellos los Decretos 770, 775, 780, 785, 790, 1227, 2539, 2772 y 4500 de 2005 y el Decreto 2489 de 2006.

Mediante el decreto 770, 785 y 2772 de 2005 se establecieron los requisitos y funciones generales para los empleos públicos correspondientes a los niveles jerárquicos pertenecientes a los organismos y entidades del orden nacional y del orden territorial respectivamente.

Por su parte, los Decretos 775, 780 y 790 de 2005 reglamentaron lo relativo a algunos sistemas específicos de carrera administrativa, y los Decretos 1227, 2539, 1601 y 4500 de 2005 integraron al ordenamiento jurídico las reformas más importantes, entre ellas la definición del procedimiento para la descripción y provisión del empleo público y lo relativo a la gerencia pública.

Igualmente, los Decretos 1227, 1601 y 4500 de 2005 establecen el procedimiento que se ha de surtir en materia de provisión del empleo público, tanto en el caso de los empleos de carrera administrativa como aquellos de naturaleza gerencial en los empleos de libre nombramiento y remoción, definiendo los alcances de la aplicación de la meritocracia y la forma como esta ha de llevarse a cabo a través de los procesos de selección por concurso abierto de méritos.

Finalmente, el Decreto 2539 de 2005 reglamentó lo relacionado con las competencias laborales

De lo enunciado, se puede colegir que la Ley 909 de 2004 trae consigo una adecuación del sistema de clasificación y descripción de los empleos en las entidades que se encuentran dentro del campo de aplicación de la Ley en razón del ajuste de los manuales de funciones, a los denominados manuales específicos de funciones y competencias laborales y, de la descripción detallada de los empleos, la aplicación del concurso público de méritos para proveer los empleos que hasta la fecha se encontraban provistos con carácter transitorio mediante el nombramiento provisional o mediante encargo.

Entre los empleos objetos de provisión por concurso de méritos, el gobierno nacional, a través del Comisión Nacional del Servicio Civil mediante la consolidación de la *OPEC Oferta Pública de Empleos de Carrera*, construida a partir del reporte

efectuado por las unidades de personal de cada una de las entidades a la Comisión, se encontraban aproximadamente 102.000 empleos en todo el territorio nacional.

Según el proyecto de empleo y meritocracia del Departamento Administrativo de Planeación Nacional DNP<sup>119</sup>, cuyo costo asciende a los 42.052 millones de pesos, entre estos empleos se cuentan los siguientes:

- i). 1.114 cargos correspondientes a diez (10) superintendencias,
- ii). 1.451 cargos del Departamento administrativo de seguridad - DAS,
- iii). 497 empleos correspondientes a la Aeronáutica Civil,
- iv). 17.378 perteneciente al sector defensa,
- v). 5.199 empleos de las Empresas Sociales del Estado (ESES),
- vi). 42.241 empleos en el sistema general de carrera administrativa, y
- vii). 34.878 empleos de carrera docentes.

En este aspecto, es oportuno señalar que mediante la expedición del Decreto 1227 de 2005, se regularon y reglamentaron los aspectos procedimentales y procesales que debe observar la administración en materia del mecanismo de selección por concurso abierto de méritos, de donde se tiene que un concurso de méritos propiamente dicho en los términos establecidos por la constitución y la Ley, contempla entre otros aspectos los siguientes:

En primer lugar la referencia a los principios que orientan el ingreso y el ascenso a los empleos públicos:

*“...Libre concurrencia e igualdad en el ingreso. Todos los ciudadanos que acrediten los requisitos determinados en las convocatorias podrán participar en los concursos sin discriminación de ninguna índole.*

---

<sup>119</sup> Ver, Colombia, DNP, *Proyecto de implementación del proceso de selección de personal por méritos y consolidación del modelo de evaluación del desempeño en Colombia*, Documento electrónico, consultado el 10 de septiembre de 2010, en la página web, <http://www.dnp.gov.co>

*Publicidad. Se entiende por esta la difusión efectiva de las convocatorias en condiciones que permitan ser conocidas por la totalidad de los candidatos potenciales...”*

En segundo lugar, los concursos para el ingreso y el ascenso a los empleos públicos serán abiertos para todas las personas que acrediten los requisitos exigidos para su desempeño; y finalmente el concurso comprende la convocatoria, el reclutamiento, la aplicación de pruebas, la conformación de las listas de elegibles y el período de prueba.

No obstante lo anterior, las disposiciones legales señaladas, desarrollan la meritocracia en el caso del régimen general de carrera administrativa y regímenes específicos, quedando pendiente el tema de la aplicación de la meritocracia en los regímenes especiales de origen constitucional, en las Contralorías Territoriales, el Congreso de la República y los Entes Universitarios Autónomos en los que también existe un buen número de empleos que fácilmente se pueden tasar entre el 10% y el 20% del total de los empleos públicos del Estado, y en los cuales es necesario esperar a la expedición por parte del legislador del marco jurídico específico.

El caso más conocido por el autor es el de la Registraduría Nacional del Estado Civil, donde la legislación solo pudo expedirse hasta el año 2009, es decir, 18 años después del mandato superior de la carta política, y en el que se ha ocasionado que cerca del 60% de la planta de cargos haya sido provista de manera transitoria, dándose el caso de nombramientos provisionales cuyo periodo de vinculación se extiende hasta los 18 años de antigüedad.



### 6.2.2.3 Principales aportes jurisprudenciales

La Honorable Corte Constitucional en su calidad de juez de la Constitución Nacional ha asumido una posición garantista que promueve el cumplimiento de los fines esenciales del Estado social de derecho a través del respeto por los derechos fundamentales de los ciudadanos, y para el caso particular a través del respeto a derechos como la igualdad y el libre acceso a la función pública; en este sentido, respecto del mecanismo de selección de los empleados públicos en Colombia, de conformidad con lo establecido en los artículos 125 y 209 de la Constitución, señalo:

*“...El concurso es, de manera general, un instrumento de selección que tiene como finalidad establecer la capacidad, idoneidad y potencialidad del aspirante para desempeñar con eficiencia las funciones y responsabilidades de un cargo. Para la valoración de estos factores deberán emplearse, según se señala en la Ley, medios técnicos, que respondan a criterios de objetividad e imparcialidad con parámetros previamente determinado...”<sup>120</sup>.*

Esta precisión, fue hecha por la Corte Constitucional en sentencia T – 256 de 1995 Magistrado Ponente Dr. Antonio Barrera Carbonell cuando refiriéndose a la definición de concurso de méritos dijo:

*“...Procedimiento complejo, previamente reglado por la administración mediante el señalamiento de las bases o normas claramente definidas, en virtud del cual se selecciona entre varios participantes que han sido convocados y reclutados, a la persona o persona que por razón de sus méritos y cualidades adquieren el derecho a ser nombrados en un cargo público de Carrera administrativa...”*

---

<sup>120</sup> Ver, Colombia, Corte Constitucional. *Sentencia de Tutela T – 384 de 12 de Abril de 2005*, referencia: Expediente T – 1018372, Magistrado Ponente, Dr. Rodrigo Escobar Gil.

En un primer momento, la Honorable Corte Constitucional distinguía de la facultad del nominador el nombramiento de quienes participaban en un concurso de méritos en los términos del artículo 125 y 209 de la Constitución.

*“...No es obligatorio que los nombramientos de los ganadores de los concursos, automáticamente tengan que ser 'en estricto orden de resultado', pues este sistema, como principal o único criterio de selección, fue suprimido por inconstitucional. Pero, los nombramientos, en lo posible, se ajustarán a los criterios sobre igualdad. Ello no implica la desnaturalización del sistema de concursos, toda vez que se sigue partiendo de una lista de ganadores. De esta manera, se aprovechan tanto los merecimientos de los aspirantes, como el buen juicio de los nominadores...”<sup>121</sup>.*

Sin embargo, más tarde resalto la necesidad de apartar del acceso a la función pública a través del sistema de mérito, la facultad discrecional del nominador, señalando en sede de tutela lo siguiente:

*“... El fin natural de la realización de los concursos públicos por parte de las entidades del Estado, es que éstos culminen con el nombramiento del mejor de los participantes. De esta manera se asegura que el Estado contará, entre sus servidores, con los más capacitados, lo que permitirá el cumplimiento de sus propósitos...”<sup>122</sup>.*

*Al señalarse por la administración las bases del concurso, estas se convierten en reglas particulares obligatorias tanto para los participantes como para aquélla; es decir, que a través de dichas reglas la administración se autovincula y autocontrola, en el sentido de que debe respetarlas y que su actividad, en cuanto a la selección de los aspirantes*

---

<sup>121</sup> Ver, Colombia, Corte Constitucional. *Sentencia de Tutela T – 379 de Agosto 31 de 1994*, referencia: Expediente T – 36603, Magistrados Ponentes, Dr. Vladimiro Naranjo Mesa y Dr. Jorge Arango Mejía.

<sup>122</sup> Ver, Colombia, Corte Constitucional. *Sentencia de Tutela T – 286 de 4 de Julio de 1995*, referencia: Proceso T – 61923, Magistrado Ponente, Dr. Jorge Arango Mejía.

*que califiquen para acceder al empleo o empleos correspondientes, se encuentra previamente regulada, de modo que no puede actuar en forma discrecional al realizar dicha selección...*

*Sea cual fuere el método o sistema elegido, éste debe contener criterios específicos y concretos para efectuar una selección en la que aparezcan como valores dominantes la capacidad profesional o técnica del aspirante, sus calidades personales y su idoneidad moral, acordes con las funciones del empleo y las necesidades del servicio público. Por tanto, no puede quedar al nominador una libertad absoluta para que designe a su arbitrio, pues, el nombramiento siempre tendrá que recaer en quien haya obtenido el mayor número de puntos (...)”<sup>123</sup>.*

Y adicionalmente, en sede constitucional, con ocasión de la revisión del artículo No. 115 del Decreto – Ley 261 de 2000, señalo:

*“... Conforme lo ha señalado esta Corporación, la institucionalización y configuración del régimen de carrera, en los términos en que ha sido concebido por el constituyente de 1991, y salvo las excepciones por él previstas, le permite al Estado “contar con servidores cuya experiencia, conocimiento y dedicación garanticen, cada vez con mejores índices de resultados, su verdadera aptitud para atender las altas responsabilidades confiadas a los entes públicos”; responsabilidades que, bajo la actual concepción del Estado social de derecho, exigen la aplicación de criterios de excelencia en la administración pública que posibiliten la realización de los fines y objetivos estatales más próximos, como lo son el servicio a la comunidad, la satisfacción del interés general y la efectividad de los principios, derechos y deberes que la propia constitución reconoce a todos y cada uno de los habitantes del territorio nacional.*

---

<sup>123</sup> Ver, Colombia, Corte Constitucional. *Sentencia de Tutela T – 372 de 24 de Agosto de 1995*, referencia: Expediente T – 69815, Magistrado Ponente, Dr. Alejandro Martínez Caballero.

*La carrera y el sistema de concurso de méritos constituyen un sistema técnico de administración de personal y un mecanismo de promoción de los principios de igualdad e imparcialidad, en cuanto garantizan que a la organización estatal, y concretamente a la función pública, accedan los mejores y los más capaces funcionarios, “descartándose de manera definitiva la inclusión de otros factores de valoración que repugnan a la esencia misma del Estado social de derecho, tales como el clientelismo, el favoritismo y el nepotismo” que, por lo demás, se identifican en el área de la sociología política, el derecho público y la ciencia administrativa, como criterios de selección de personal que se contraponen a los nuevos roles del Estado contemporáneo y que afectan en gran medida su proceso de modernización y racionalización, el cual resulta consustancial a la consecución y cumplimiento de los deberes públicos (...)*<sup>124</sup>.

De esta manera, por decisión de la Honorable Corte Constitucional, se quiso alejar la influencia de carácter político en el ingreso o la permanencia dentro de los cargos al servicio del Estado; por ello, y entre otras razones, ha consolidado una línea jurisprudencial que contempla al criterio de selección por mérito como el único mecanismo idóneo para respetar el derecho fundamental a la igualdad y al libre acceso a la función pública; en este sentido, resaltó inicialmente la necesidad de que los concursos de méritos fuesen abiertos, cuando en sentencia de constitucionalidad y con ocasión de la revisión del numeral 2º del artículo 192 del Decreto 262 de 2000, señaló:

*“...La Corte comparte con la línea jurisprudencial referida que, de conformidad con la Constitución y en particular con los derechos fundamentales a la igualdad de oportunidades y a acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, no debe haber exclusión de ciudadanos en la provisión de empleos en los órganos y entidades del Estado. Pero considera que la conclusión que se desprende de esa premisa es que no*

---

<sup>124</sup> Ver, Colombia, Corte Constitucional. *Sentencia de Constitucionalidad C – 1079 de 5 de Diciembre de 2002*, referencia: Expediente D – 4091, Magistrado Ponente, Dr. Rodrigo Escobar Gil.

*puede haber concursos cerrados, ni en el ingreso a los cargos de carrera ni en el ascenso a los mismos. Los concursos cerrados están proscritos en los cargos de carrera del Estado... ”<sup>125</sup>.*

Y en ese mismo sentido, la necesidad de observar en el desarrollo de los concursos por mérito el respeto al derecho fundamental a la igualdad de todos los ciudadanos, cuando en sentencia de constitucionalidad, con ocasión de la revisión de del artículo 56 de la Ley 909 de 2005 señaló:

*“... En el presente, si bien no se trata de una incorporación automática a la carrera, tratándose de la previsión de concurso abierto, la norma acusada si consagra un trato distinto entre los aspirantes que se desempeñan en provisionalidad y los demás, pues prevé una evaluación adicional para los empleados nombrados en provisionalidad en cargos de carrera, a la fecha de la vigencia de la Ley, y que aspiren a dichos cargos, que termina estableciendo a favor de éstos una ventaja injustificada con respecto a los demás aspirantes, y por lo tanto violatoria del derecho a la igualdad y del derecho de acceso a cargos públicos (...) El privilegio consiste en que a estos empleados, además de los factores comunes se les toma en cuenta, de manera adicional, una evaluación de antecedentes, de experiencia, de antigüedad, de conocimiento y de eficiencia en el ejercicio del cargo para el cual se concursa, lo que representan una ventaja frente a quienes concursan y no se encuentran ocupando el cargo respectivo... ”<sup>126</sup>.*

No obstante, tratándose de los empleos que no pertenecen al sistema de carrera administrativa, sino de los de cuyo carácter es el libre nombramiento y remoción, el

---

<sup>125</sup> Ver, Colombia, Corte Constitucional. *Sentencia de Constitucionalidad C – 266 de 16 de Abril de 2002*, referencia: Expediente D – 3726, Magistrado Ponente, Dr. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>126</sup> Ver, Colombia, Corte Constitucional. *Sentencia de Constitucionalidad C – 733 de 14 de Julio de 2005*, referencia: Expediente D – 5558, Magistrado Ponente, Dra. Clara Inés Vargas Hernández.

constituyente mantuvo la posición de conservar, en sentido proporcional, la facultad discrecional del nominador para designar a quienes lleguen a desempeñar estos empleos, aun cuando exige como característica particular el ejercicio de un proceso de evaluación que permita determinar la calidad e idoneidad de los candidatos; al respecto, señalo en sede de Tutela que:

*“... Esta Corporación, en numerosas ocasiones, ha señalado que el concurso público de méritos tiene un carácter vinculante para el nominador, de forma tal que éste debe nombrar a quien ocupe el primer lugar, pues sólo de ésta manera se asegura el respeto de la confianza depositada por los asociados en éstos procesos de selección. Aunque, de igual forma, la Corte ha señalado que existe un margen de razonabilidad por parte del nominador para excluir motivadamente, a quien ocupando el primer puesto, no ofrezca garantía de idoneidad para ejercer la función a la que aspira...”<sup>127</sup>.*

En este mismo sentido, el sistema de mérito como criterio de acceso a la función pública, ha sido defendido por la Honorable Corte Constitucional, no solo en los casos en los cuales los empleos pertenecen al sistema de carrera administrativa sino que además ha señalado respecto de los empleos de libre nombramiento y remoción lo siguiente:

*“... No obstante, frente a los cargos exceptuados de la carrera y, por ende, del concurso de méritos, esta Corte ha señalado que si la administración decide realizar un proceso de selección por méritos para proveer éstos cargos, en virtud del derecho al debido proceso administrativo y al principio de buena fe, tal procedimiento vincula a la Administración, dentro del marco que por ella haya sido establecido. En efecto, aún para aquellos casos en los cuales la administración dispone una selección por méritos para proveer un cargo que no es de carrera,*

---

<sup>127</sup> Ver, Colombia, Corte Constitucional. *Sentencia de Tutela T – 484 de 20 de Mayo de 2004*, referencia: Expediente T – 832614, Magistrada Ponente, Dra. Clara Inés Vargas Hernández.

*la Corte ha considerado que debe nombrarse a quien demostró que tenía mayores méritos, si se puede establecer que la política de la administración consistía en nombrar a quien obtuviera el mayor puntaje en el tal proceso... ”<sup>128</sup>.*

Por su parte, el Honorable Consejo de Estado, en una posición similar a la de la Corte Constitucional pero desde la óptica de la legalidad, también ha defendido el mérito como criterio de acceso a la función pública, bien sea a través de un proceso de selección o bien sea a través del concurso de méritos.

Respecto de la naturaleza de los concursos como mecanismo de acceso a la función pública ha señalado que:

*“... La Carrera Administrativa constituye un sistema técnico de administración de personal, cuyo objeto es el de garantizar la eficiencia de la administración pública, ofreciendo a todos los colombianos igualdad de oportunidades para el acceso al servicio público, la capacitación, la estabilidad en sus empleos y la posibilidad de ascender en la misma, conforme a los principios establecidos para el proceso de selección, hasta obtener el escalafonamiento con otorgamiento de la plenitud de los derechos inherentes a la carrera , conforme a la Ley y a los reglamentos... ”<sup>129</sup>.*

Adicionalmente, ha considerado tres elementos distintivos y complementarios dentro del ordenamiento jurídico correspondiente al régimen laboral y disciplinario de los empleados públicos en Colombia.

---

<sup>128</sup> Ver, Colombia, Corte Constitucional. *Sentencia de Tutela T – 268 de 17 de Marzo de 2005*, referencia: Expediente T – 1012122, Magistrado Ponente, Dr. Jaime Araujo Rentería.

<sup>129</sup> Ver, Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sub - Sección “B”, *Sentencia de 13 de Abril de 2000*, Radicación número: 1715 – 99, Consejero ponente. Dr. Alejandro Ordoñez Maldonado.

*“...Desde una óptica esquemática es cierto que los derechos de Carrera Administrativa se alcanzan en razón de la realización de la ecuación: empleo - cumplimiento satisfactorio de los requisitos y pruebas...”<sup>130</sup>.*

La provisión de los empleos comprendidos en la carrera administrativa, debe realizarse entonces por el sistema de mérito y en todo caso, de conformidad con los preceptos constitucionales y legales, comprende la convocatoria, el concurso y periodo de prueba.

En este orden de ideas, es condición sine qua non, la existencia del empleo dentro de la planta global de cargos de la entidad y que este empleo sea señalado taxativamente como un empleo de carrera.

Así pues, si la intención es proveer el empleo, este deberá entonces ser provisto bajo la óptica de los mecanismos señalados por la Constitución y la Ley, lo que en todo caso comporta la realización de un procedimiento de selección que evalúe el mérito y la idoneidad de los aspirantes, es decir, un concurso de méritos.

Para el caso, y con arreglo al principio de la función administrativa de publicidad es necesario establecer la información mínima del empleo, como: denominación, código, grado, ubicación, asignación básica salarial, funciones a desempeñar, requisitos de estudio, experiencia y conocimientos entre otros.

Y finalmente, la realización de las pruebas que permitan determinar la capacidad, idoneidad y aptitud de cada uno de los aspirantes a desempeñar un cargo de carrera administrativa a través de la metodología de concurso de méritos.

---

<sup>130</sup> Ver, Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sub - Sección “B”, *Sentencia de 23 de Julio de 1998*, radicación número: 484 – 98, Consejero ponente. Dr. Carlos Arturo Orjuela Góngora.



#### **6.2.2.4 La administración y la descripción de los empleos.**

Uno de los componente más importantes de la meritocracia en Colombia, es la descripción detallada de los empleos que efectúa la administración en los manuales específicos de funciones y competencias laborales, puesto que es en este acto de la administración, donde está contenido el perfil, las cualidades y las calidades que se exigen a los candidatos a ocupar los empleos en el Estado.

En nuestro juicio, es en el manual de funciones donde cobra vida la meritocracia, puesto que en este documento, está presente el escenario de reflexión acerca de los requisitos de estudio y experiencia que se deben cumplir por parte de los candidatos, y de allí que una exigencia más específica restrinja el número de candidatos posibles, y que unos requisitos de tipo general abran la puerta para que un número mayor de ciudadanos puedan participar de los procesos de selección.

En este aspecto, la administración tiene la potestad discrecional y univoca de definir de acuerdo a las funciones que se deben cumplir, lo que a su parecer se adecua más con las necesidades de la propia administración, debiendo en todo caso perseguir el mayor nivel de calidad posible.

Sin embargo, parece existir cierta promiscuidad administrativa en materia de ajuste y actualización de los manuales específicos de funciones, toda vez, que siendo este el soporte legal para evaluar a los candidatos, en algunos casos, estos sufren modificaciones a discreción para permitir el ingreso de determinados perfiles, y en otros, retratan las calidades y cualidades de quien se pretende sea nombrado en el empleo.

Una muestra de ello la observamos en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, donde el manual de funciones del coordinador del grupo de nómina y prestaciones sociales incluye como requisito la profesión de arquitecto, y en el de la Registraduría Nacional del Estado Civil, mucho más amplio, profesiones como la Licenciatura en Biología, las ciencias militares y la teología.

No se trata de desprestigiar o atacar a estas profesiones, pues es claro que son tan validas como cualquier otra, lo que se quiere resaltar es como, ante el desarrollo de determinadas labores de tipo operativo y matemático, relacionadas con el cálculo y seguimiento a la liquidación de la nómina estatal, en aspectos como salarios, vacaciones, horas extras, permisos, etc.... se contemplan este tipo de estudios, en detrimento de aquellos que parecieran estar más relacionados, tal es el caso de profesiones como la contaduría pública, la economía, o las finanzas.

Aquí sería valido, preguntarse:

*¿Por qué la necesidad de tomar en consideración este tipo de formaciones académicas?*

E incluso, siendo un poco más ambicioso, revisar el número y cantidad de cambios y modificaciones, que a lo largo de un año puede sufrir el acto administrativo mediante el cual se establece el manual de funciones y competencias laborales en una entidad del Estado.

No obstante lo anterior, el Departamento Administrativo de la Función Pública, ha resaltado la importancia del manual específico de funciones y de competencias, al destacarlo como:

*“... Un instrumento de administración de personal a través del cual se establecen las funciones y las competencias laborales de los empleos que conforman la planta de personal de una entidad y los requerimientos exigidos para el desempeño de los mismos, constituyéndose en el soporte técnico que justifica y da sentido a la existencia de los cargos en una entidad u organismo...”<sup>131</sup>.*

Según este Departamento administrativo, el manual específico de funciones y de competencias laborales, se orienta al logro de los siguientes propósitos; instrumentar la marcha de procesos administrativos tales como:

---

<sup>131</sup> Ver, Colombia, DAFP, *Cartillas de administración pública, Instructivo para establecer o ajustar el Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales*, 2009, p. 13.

- “i) La selección de personal, inducción de nuevos funcionarios, capacitación y entrenamiento en los puestos de trabajo y evaluación del desempeño;*
- ii) Generar en los miembros de la organización el compromiso con el desempeño eficiente de los empleos, entregándoles la información básica sobre los mismos,*
- iii) Proporcionar información de soporte para la planeación e implementación de medidas de mejoramiento y modernización administrativas, estudio de cargas de trabajo, y*
- iv) Facilitar el establecimiento de parámetros de eficiencia y criterios de autocontrol...”<sup>132</sup>.*

Y finalmente, señala el modo como las entidades del orden nacional y territorial procederán a ajustar o establecer los manuales específicos de funciones y de requisitos, incluyendo entre ellos los siguientes aspectos:

- “i) La identificación del propósito principal o razón de ser del empleo, que es la misión o el objeto del empleo que explica la necesidad de existencia del mismo dentro de la estructura de procesos y misión encomendados al área a la cual pertenece;*
- ii) Las competencias comunes a los servidores públicos y las comportamentales que se han definido por cada nivel jerárquico de empleos, observando lo dispuesto en los artículos 7º y 8º del Decreto 2539 de 2005;*
- iii) Las competencias funcionales de los empleos en los términos dispuestos en el numeral 10.5 y 10.6 del artículo 10 del Decreto 2539 de 2005;*

---

<sup>132</sup> Ver, Colombia, DAFP, *Cartillas de administración pública, Instructivo para establecer o ajustar el Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales*, 2009, p. 13.

- iv) Los requisitos de estudio y experiencia ajustados de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 770 de 2005 y su Decreto Reglamentario 2772 de 2005, para las entidades del orden nacional y en el Decreto 785 de 2005, para las del orden territorial; y*
- v) Ajustar o establecer la planta de personal a la nomenclatura de empleos, de conformidad con la nomenclatura y clasificación de empleos establecidas en el Decreto 785 de 2005, y en los Decretos 2489 y 3070 de 2006, 3043 y 4137 de 2007 y 4682 de 2008 y a las demás disposiciones que dicte el Gobierno Nacional en esta materia”<sup>133</sup>.*

Una vez más, las disposiciones jurídicas atinentes a esta metodología para la elaboración y definición del manual específico de funciones y competencia laborales, está altamente instituida en las entidades que se encuentran dentro del campo de aplicación de la Ley 909 de 2004; siendo en todo caso, obligatoria y por demás necesaria su adecuación y adaptación en el marco de procesos de selección por concurso de méritos.

Valga resaltar entonces, que es el manual de funciones el sustento normativo básico y fundamental sobre el cual se construye la meritocracia en Colombia, y que por lo tanto, de la calidad, objetividad y profesionalismo de la administración a la hora de definirlo, depende en buena medida el éxito de la meritocracia.

Por último, aunque el manual de funciones también está presente como instrumento en las entidades de régimen especial de carrera administrativa, sin embargo sus alcances, contenidos y en algunos casos la metodología como se desarrolla, difiere en muchos casos de la propuesta del DAFP, dificultando la implementación de la meritocracia en estos casos.

---

<sup>133</sup> Ver, Colombia, DAFP, *Cartillas de administración pública, Instructivo para establecer o ajustar el Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales*, 2009, p. 15.

#### **6.2.2.5 La administración y la expedición de las convocatorias.**

En cuanto hace al caso de la regulación y reglamentación de la meritocracia en el seno de la administración pública, se tiene que esta se encuentra contenida en dos tipos de normas, por una parte las que se refieren a la descripción del empleo público a través del manual específico de funciones, y por otra, aquellas relacionadas con las convocatorias públicas.

En uno y otro caso, estos actos administrativos de la administración, se efectúan con arreglo a lo dispuesto en las normas legales sobre la materia, que en el caso del régimen general y de los regímenes específicos de carrera administrativa, son los Decretos reglamentarios 770, 775, 785, 1227, 2539, 2772 y 4500 del 2005.

Sin embargo, en el caso de los regímenes especiales, estas disposiciones no encuentran par o similar, quedando dentro del margen de la autonomía administrativa la expedición de los actos administrativos que desarrollen lo relativo al manual de funciones y al contenido, alcance y ejecución de las convocatorias; en suma, al buen juicio de la máxima autoridad nominadora, la articulación y adecuación de estas dos herramientas, en relación con la especificidad técnica y administrativa de las funciones que allí se cumplen.

Respecto del caso de la reglamentación de los procesos de selección por concurso de méritos, cuyas normas generales de acción se encuentran contenidas en la convocatoria, es de señalar que en este caso los aspectos procesales se contienen en el decreto reglamentario 1227 de 2005, en el que se establece:

*“Artículo 12. El proceso de selección o concurso comprende la convocatoria, el reclutamiento, la aplicación de pruebas, la conformación de las listas de elegibles y el período de prueba.*

*Artículo 13....La convocatoria es norma reguladora de todo concurso y obliga a la Comisión Nacional del Servicio Civil, a la administración, a la entidad que efectúa el concurso, a los participantes y deberá contener mínimo la siguiente información:*

- 13.1. Fecha de fijación y número de la convocatoria.*
- 13.2. Entidad para la cual se realiza el concurso, especificando si es del orden nacional o territorial y el municipio y departamento de ubicación.*
- 13.3. Entidad que realiza el concurso.*
- 13.4. Medios de divulgación.*
- 13.5. Identificación del empleo: denominación, código, grado salarial, asignación básica, número de empleos por proveer, ubicación, funciones y el perfil de competencias requerido en términos de estudios, experiencia, conocimientos, habilidades y aptitudes.*
- 13.6. Sobre las inscripciones: fecha, hora y lugar de recepción y fecha de resultados.*
- 13.7. Sobre las pruebas a aplicar: clase de pruebas; carácter eliminatorio o clasificatorio; puntaje mínimo aprobatorio para las pruebas eliminatorias; valor de cada prueba dentro del concurso; fecha, hora y lugar de aplicación.*
- 13.8. Duración del período de prueba;*
- 13.9. Indicación del organismo competente para resolver las reclamaciones que se presenten en desarrollo del proceso, y*
- 13.10. Firma autorizada de la Comisión Nacional del Servicio Civil.*

Este decreto reglamentario es bastante específico, pues desarrolla no solamente los criterios generales que han de estar contenidos en los procesos de selección por concurso de méritos, sino que además detalla la forma como estos han de aplicarse por parte de la administración, o de la autoridad nominadora encargada del desarrollo, control y vigilancia de los mismos.

Así pues, a continuación se destacan los apartados más importantes:

*“La divulgación de las convocatorias será efectuada por la entidad a la cual pertenece el empleo a proveer utilizando como mínimo uno de los siguientes medios: Prensa de amplia circulación nacional o regional, a través de dos avisos en días diferentes; Radio, en emisoras oficialmente autorizadas y con cubrimiento nacional o regional en la respectiva circunscripción territorial, al menos tres veces diarias en horas hábiles durante dos días; Televisión, a través de canales oficialmente autorizados, al menos dos veces en días distintos en horas hábiles;*

*En los municipios con menos de veinte mil (20.000) habitantes podrán utilizarse los bandos o edictos, sin perjuicio de que la divulgación se pueda efectuar por los medios antes señalados.*

*Las inscripciones a los concursos se efectuarán ante las entidades que se hayan contratado para adelantarlos, utilizando el Modelo de Formulario Único de Inscripción elaborado por la entidad.*

*La inscripción podrá hacerse personalmente por el aspirante o por quien fuere encargado por este o por correo electrónico u ordinario o por fax. En todo caso, la recepción del formulario y de los documentos anexos, deberá efectuarse durante el plazo fijado.*

*Las pruebas o instrumentos de selección tienen como finalidad apreciar la capacidad, idoneidad y potencialidad de los aspirantes y establecer una clasificación de los mismos, respecto de las competencias requeridas para desempeñar con eficiencia las funciones y las responsabilidades de un cargo.*

*La valoración de estos factores se hará mediante pruebas orales, escritas, de ejecución, análisis de antecedentes, entrevistas, evaluación final de cursos efectuados dentro del proceso de selección y otros medios*

*técnicos que respondan a criterios de objetividad e imparcialidad con parámetros de calificación previamente determinados.*

*En los concursos se aplicarán mínimo dos pruebas, una de las cuales será escrita o de ejecución, dependiendo de la naturaleza de las funciones de los empleos a proveer (...)”<sup>134</sup>.*

En el caso del régimen general y los regímenes específicos de carrera administrativa, la competencia reguladora de las convocatorias recae expresamente en la Comisión Nacional del Servicio Civil, como máxima autoridad en la materia encargada de la vigilancia, control y desarrollo de los procesos de selección por concurso abierto de méritos.

Sin embargo, esta labor es desarrollada en coordinación con los encargados de las unidades de personal de las entidades y el cuerpo consultivo o de asesores técnicos encargados de desarrollar el proceso; estos últimos han sido por regla general hasta el momento, las universidades acreditadas debidamente ante la Comisión Nacional del Servicio Civil como operadores capacitados técnica y logísticamente para ejecutar los procesos de selección.

Una de las situaciones que suscita controversia ha sido la facultad de trasladar a los interesados en participar de los procesos de selección una parte de los costes económicos mediante el cobro de la inscripción.

Por su parte, en los regímenes especiales de carrera administrativa (de origen constitucional) la competencia de organizar y desarrollar los procesos de selección por concurso de méritos es otorgada, por lo general, a un cuerpo colegiado denominado en algunos casos como *consejo superior de carrera*.

---

<sup>134</sup> Ver. Colombia, Presidente de la Republica y Departamento Administrativo de la Función Pública. Decreto 1227 del 21 de Abril de 2005, “Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 909 de 2004 y el Decreto-ley 1567 de 1998”, Diario Oficial No. 45.890, del 25 de Abril de 2005.



En este sentido el criterio y la forma con que se adelanten los concursos, dependerá necesariamente de lo establecido en las disposiciones internas de estos cuerpos colegiados, que en determinados aspectos puede o no corresponderse con lo establecido por el Legislador para el régimen general de carrera.

Es apenas lógico que los aspectos y contenidos a evaluar estén determinados por la especialidad y singularidad de las funciones en cada entidad y, por lo tanto es válido considerar que las pruebas o instrumentos de evaluación versen sobre asuntos distintos a los de los concursos de los demás regímenes de carrera.

No obstante, es en el aspecto procedimental en donde se encuentran las mayores dificultades, pues en estas entidades se ha llegado a considerar como tiempo suficiente para la publicidad de las convocatorias y la inscripción de los participantes 7 días de calendario, al menos así lo establecieron las convocatorias 01, 02 y 03 de 2008 en la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Por esta razón, con especial atención debemos fijarnos en el marco general de los procesos de selección de las entidades con régimen especial de carrera administrativa, puesto que a falta de una reglamentación de los aspectos procesales, este aspecto se encuentra dentro del margen de autonomía de los cuerpos colegiados encargados de definirlos, y por lo tanto es un espacio nebuloso en el que existe el peligro latente de caer en la arbitrariedad.

### **6.2.3 La meritocracia en la selección de los empleados públicos.**

Hasta ahora se han mencionado las principales bases constitucionales y legales de la meritocracia en Colombia, destacando la correspondencia del mandato superior con la garantía de los derechos fundamentales de igualdad de oportunidades y libertad de acceso con base en el principio de mérito.

Así mismo, se señaló la dificultad histórica a la hora de consolidar la carrera administrativa y la provisión del empleo público mediante el sistema de selección por mérito, situación que ha permitido el asentamiento de algunas prácticas pre – burocráticas en materia de gestión y ordenación del empleo.

Por su parte se mencionó a través de la jurisprudencia, la posición de los máximos organismos de cierre de la jurisdicción constitucional y contenciosa administrativa, en relación con las carencias del legislador y de la administración en la implementación de la meritocracia.

Igualmente, se realzó la evolución de la misma al definir que la técnica del concurso pasase de metodologías de selección cerradas a formas más abiertas e incluyentes, extensivas a todos los ciudadanos interesados, al preceptuar la importancia de respetar para la elección el orden de mérito de la lista de elegibles.

Finalmente, se destacó el papel de la administración en la definición de los manuales específicos de funciones y competencia laborales y, en la construcción y diseño de la convocatoria reguladora del proceso de selección por concurso abierto de méritos.

En este acápite se advirtió del posible distanciamiento metodológico, entre la propuesta de la Comisión Nacional del Servicio Civil para las entidades del régimen general de carrera administrativa y aquellas entidades con régimen especial de carrera administrativa donde existe una discrecionalidad mayor de la autoridad nominadora para definir los contenidos de los procesos de selección.

En este sentido, resulta necesario indicar, que es precisamente este distanciamiento metodológico, uno de los aspectos que representa una mayor inconformidad para los ciudadanos, en el sentido de que los procesos de selección

llevados a cabo para proveer determinados empleos públicos, pueden ser completamente y diametralmente diferentes en función de la entidad que tenga a su cargo el desarrollo de los mismos.

Esta circunstancia pone nuevamente de manifiesto la necesidad de contar en el corto plazo, con un marco general que regule los aspectos mínimos que han de tenerse en cuenta en materia de empleo público y meritocracia, de tal suerte, que por esta vía, puedan eliminarse de la realidad administrativa actual, determinados procedimientos que con disparidad son aplicados en los procesos de selección por concurso abierto de méritos, tal es el caso, por ejemplo del pago de las tasas de inscripción, que depende básicamente de la disponibilidad presupuestal de las entidades u operadores del concurso.

Así pues, nos compete ahora conocer cuál es el campo de aplicación de la meritocracia en el caso de los empleados públicos, ya que las demás categorías de vinculación, en principio no estarían cobijados por este sistema de selección.

### **6.2.3.1 La regla general para los cargos de carrera administrativa.**

Con la consagración del principio del mérito en el artículo 125 de la Constitución Política de Colombia de 1991 como criterio único y exclusivo de selección de los servidores públicos del Estado, el constituyente primario quiso incorporar en materia de empleo público, principios como la equidad y la igualdad de oportunidades a la hora de escoger a aquellos ciudadanos que integraran los cuadros de personal de las instituciones y entidades del Estado.

Ahora bien, además de que con carácter general se enunciasen los propósitos de compaginar el mecanismo de selección de los servidores públicos con el modelo de Estado de Derecho y de dotar a dichos mecanismos de transparencia, probidad e imparcialidad, el artículo 125 de la norma superior, admitiría al menos otras dos lecturas importantes:

Es el caso de, en primer lugar, la escueta diferenciación del núcleo político de la administración (Ministros, Viceministros, Directores de Departamento, etc....) de aquel que en principio y como regla general debe ser personal de carrera, y en segundo lugar, del sistema que ha de utilizarse para seleccionar a los servidores de carrera, a saber, el concurso público de méritos.

Ahora bien, sin perjuicio de las demás formas de provisión definitiva del empleo público, se puede señalar que en la actualidad de conformidad con lo establecido en el ordenamiento jurídico, la única forma de ser inscrito en el registro público de carrera administrativa y por lo tanto de obtener los beneficios y garantías que este hecho comporta, es el haber sido nombrado en periodo de prueba como consecuencia de la realización de un concurso de méritos, además de obtener una evaluación satisfactoria en dicho periodo.

En este sentido, la Honorable Corte Constitucional reiteradamente ha preceptuado que el principio del mérito es el más idóneo para garantizar la realización efectiva del sistema de carrera administrativa, y para promover la garantía de los derechos de igualdad de oportunidades y libertad de acceso.

Sin embargo, la participación de los ciudadanos en estos procesos de selección está condicionada por el cumplimiento de los requisitos señalados en la constitución, la Ley y los reglamentos (en referencia a los requisitos señalados en el manual de funciones).

De lo expuesto, fuerza es colegir que según el mandato de la norma superior, las disposiciones legales y reglamentarias y la jurisprudencia referida al régimen de carrera administrativa, el principio del mérito es el criterio que por regla general ha de utilizarse para la provisión definitiva de los empleos en el Estado, con excepción de los señalados expresamente en el artículo 125 superior y los que defina el legislador.

No obstante, en tanto que la consolidación de la carrera administrativa es una labor con reiterados tropiezos históricos, la mayoría de ellos relacionados con la utilización de mecanismos extraordinarios para la provisión del empleo en el sector público, a pesar de ser la meritocracia el mecanismo ordinario, la falta de aplicación de los mandatos constitucionales y legales que durante muchos años estuvo presente en la administración, convirtió a la regla general en una excepción.

### 6.2.3.2 La aplicación en los cargos de libre nombramiento y remoción.

En apartados anteriores se ha explicado la naturaleza de los cargos de libre nombramiento y remoción y se han expresado las consideraciones más importantes hechas por el juez constitucional para determinar cómo valida la existencia de este tipo de empleos en las plantas de personal de las diferentes entidades del Estado; entre otras los términos de dirección, de confianza o de manejo que utiliza la Ley, como expresión legal del concepto trabajadores de confianza.

Por lo tanto, se tiene que es jurídicamente válido que existan cargos de libre nombramiento y remoción, en razón de las categorías de dirección o de confianza que presuponen una relación subjetiva o *intuitu personae*.

De lo anterior se deduce que una característica de los cargos de libre nombramiento y remoción es la discrecionalidad en el nombramiento, es decir, la ausencia del principio del mérito, puesto que así lo estableció el constituyente al excluirles taxativamente de la regla general de la carrera administrativa.

No obstante, el Legislador mediante la Ley 909 de 2004, hizo extensiva la aplicación de un sistema de evaluación de los méritos de los candidatos y aspirantes a desempeñar estos cargos, aun cuando no se trate estrictamente de un proceso de selección por concurso, sino únicamente de un mero proceso de evaluación de los candidatos propuestos por la administración que no limita la discrecionalidad de la autoridad nominadora.

Dos serían las alternativas establecidas en la Ley anteriormente glosada, en primer lugar, la referencia relativa a la gerencia pública en los casos de los empleos de naturaleza directiva, y en segundo lugar la evaluación de las calidades y méritos de los aspirantes a los cargos del nivel asesor.

En relación con lo previsto en el decreto 1601 de 2005 que trata de la evaluación de competencias gerenciales para la provisión de los cargos de gerencia pública de las entidades del orden nacional, se pueden efectuar las siguientes precisiones:

- i). La evaluación de competencias gerenciales de que trata el decreto enunciado se aplica a los cargos de libre nombramiento y remoción pertenecientes al nivel directivo que de acuerdo con lo establecido en el numeral 3 del artículo 47 de la Ley 909 de 2004 son de gerencia pública; tales disposiciones no aplican para los cargos de alta dirección de la rama ejecutiva del orden nacional definidos en el parágrafo del artículo 4 del decreto 770 de 2005, por el cual se establecen las funciones y requisitos generales de los empleos en el orden nacional.
- ii). La evaluación de las competencias gerenciales no supone la realización de concursos abiertos; por tanto, el carácter de libre nombramiento y remoción de estos cargos se mantiene, con la variante que previa a la designación de quien ha de ocuparlos se deben evaluar las competencias del (los) candidato (s) que sean postulados por el nominador.
- iii). La postulación de candidatos es de carácter autónomo, para tal fin el nominador decide si recurre a fuentes internas (candidatos de la misma entidad), a fuentes propias (candidatos que él considere), a fuentes externas (solicitud de candidatos a universidades, gremios, asociaciones o mediante invitación realizada a través de medios electrónicos o de comunicación) o a fuentes mixtas.
- iv). Los procesos de evaluación de las competencias pueden adelantarse al interior de la propia Entidad conformando un órgano técnico o encomendarse a agentes externos. En todo caso, se debe garantizar la calidad y eficiencia económica de los mismos.

- v). El proceso de evaluación de competencias gerenciales busca garantizar que quien ha de ocupar el cargo demuestre que posee las competencias definidas para el cargo; por ello, el nominador podrá elegir libremente, entre quienes hayan demostrado poseer las competencias, a quien ha de ocuparlo.

Sin embargo, habría que resaltar como hecho notorio y de especial relevancia, la extensión del principio del mérito a los empleos de la Registraduría Nacional del Estado Civil, como consecuencia del Acto legislativo 01 de 2003 o de reforma política, en el que la máxima autoridad de la entidad es elegida por los presidentes de las altas cortes con arreglo a lo establecido por el legislador en la Ley 1134 de 2007<sup>135</sup>.

Del mismo modo, la Honorable Corte Constitucional, por vía jurisprudencial con ocasión del juicio de constitucionalidad del Código Electoral Colombiano<sup>136</sup>, estableció en la Sentencia C – 230 A de 2008, un mecanismo mixto de selección en el caso de los empleos de libre nombramiento y remoción con autoridad electoral en la Registraduría Nacional del Estado Civil, combinando la designación por concurso abierto de méritos, pero manteniendo la discrecionalidad en la remoción.

*“El analizado numeral 8º sólo es constitucional a condición de entender que los cargos a cuyo nombramiento se refiere son de carrera administrativa especial y, por eso, en la parte resolutive de esta sentencia se indicará que es exequible, salvo las expresiones “quien será de distinta filiación política a la suya” y “con aprobación del Consejo Nacional Electoral”, y en el entendido de que estos cargos son de carrera administrativa especial, de conformidad con el inciso tercero del artículo 266 de la Constitución.*

---

<sup>135</sup> Ver, Colombia, Congreso de la Republica, Ley 1134 de Mayo 4 de 2007, “Por la cual se organiza el concurso de méritos para la elección del Registrador Nacional del Estado Civil, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 266 de la Constitución Nacional”, Diario Oficial No.46.618 de 4 de mayo de 2007.

<sup>136</sup> Ver, Colombia, Presidente de la República y Ministerio de Gobierno. Decreto 2241 de julio 15 de 1986, “por el cual se adopta el Código Electoral”, Diario Oficial No. 37.571 de Agosto 1 de 1986.



*Al condicionamiento anterior la Corte agregará que antes del 31 de diciembre de 2008 el Registrador Nacional del Estado Civil deberá convocar a un concurso de méritos para proveer en propiedad los cargos mencionados en el numeral 8º, porque la integración de la Registraduría Nacional debe ir acoplándose a la normativa constitucional surgida de la reforma introducida por el Acto Legislativo No. 01 de 2003 y más aun tratándose de cargos tan importantes... ”<sup>137</sup>.*

En este sentido, en el año 2008 esta entidad procedió a reglamentar el proceso de selección de los empleos cobijados en la providencia del juez constitucional mediante la expedición de las convocatorias 01, 02 y 03 de 2008, proceso en el cual se sometió a provisión por concurso un total de 67 empleos, entre ellos el de Secretario General que fue posteriormente declarado como desierto.

---

<sup>137</sup> Ver, Colombia, Corte Constitucional. *Sentencia de Constitucionalidad C – 230 – A de 6 de Marzo de 2008*, referencia: Expediente D – 6899, Magistrado Ponente: Dr. Rodrigo Escobar Gil.

### **6.3 La meritocracia y los mecanismos de defensa.**

En el segundo apartado de esta investigación, se ha intentado describir la mayor parte de las principales consideraciones en relación con la meritocracia como criterio de ingreso de los empleados públicos al servicio civil colombiano, destacando algunos aspectos relevantes como las tipologías existentes en materia de aplicación del principio del mérito y las referencias constitucionales y legales más importantes.

Estas referencias constituyen la fuente general de derecho positivo mediante la cual la administración desarrolla su actuación y en ellas está contenido el marco legal y reglamentario que permite a los aspirantes ejercer sus derechos a la legítima defensa y al debido proceso.

Como se ha dicho, en los regímenes general y específico de carrera administrativa ha sido el Legislador quien ha desarrollado sistemáticamente los procedimientos puntuales en materia de implementación del principio del mérito, mientras que en los regímenes especiales esta facultad ha quedado en manos de la autoridad nominadora.

Este desarrollo puntual de los aspectos procesales y de las fases o etapas de los concursos, se efectúa por vía administrativa a través de la reglamentación de las convocatorias y en ellas se contemplan los tipos de pruebas, el procedimiento de inscripción y publicidad, los mecanismos de defensa, los criterios de evaluación y porcentajes de valoración, etc....

Así las cosas, las convocatorias cumplen con dos funciones a saber; en primer lugar reglamentan los procesos de selección y señalan la forma como estos han de llevarse a cabo y, en segundo lugar, permiten al ciudadano conocer de antemano los principios rectores de estos procesos, quedando sometida tanto la administración como los interesados al cumplimiento estricto de sus contenidos.

No obstante, la administración se reserva para sí la potestad de modificar el contenido de las convocatorias en razón de las circunstancias propias del concurso, aunque esta facultad no se refiere a cambios de fondo, sino más bien a aspectos

procesales relacionados con el alcance de las pruebas o el ajuste de los cronogramas previstos.

Recientemente, con el uso cada vez más generalizado de las tecnologías de la información y la comunicación, algunas iniciativas ciudadanas han respondido a la inquietud de ejercer algún tipo de control que permita la veeduría en el desarrollo de los procesos de selección por concurso abierto de méritos.

Algunas de estas iniciativas, han utilizado las redes sociales y el internet como escenarios de denuncia, en el manejo que hace la administración de aquellos procesos de selección que lleva a cabo; tal es el caso de las plataformas de “Elección transparente” o “Elección libre” en la que a través de estos medios se describen los manejos internos y la forma como se lleva a cabo el proceso de nombramiento de algunos servidores públicos del Estado Colombiano.

### **6.3.1 Las acciones de la vía gubernativa y la revocatoria directa.**

En primer lugar debemos citar como mecanismos de defensa las acciones que se pueden interponer ante la administración, entre ellas las contenidas en la propia Constitución y en el Código Contencioso Administrativo<sup>138</sup>, tal es el caso del ejercicio del derecho de petición, los recursos de reposición y apelación y la revocatoria directa.

En el caso del derecho de petición, (consagrado en el artículo 23 de la norma superior y en los artículos 5 al 26 del Decreto 01 de 1984) podemos señalar que esta es la vía de interlocución con la administración más usada por los ciudadanos (no solo en el tema de la meritocracia sino de manera general para todos los asuntos relacionados con el actuar de la administración) y por lo tanto, es el que al interior de las organizaciones se atiende con mayor frecuencia.

No obstante, aunque con el uso del derecho de petición no se persiga necesariamente modificar, aclarar o revocar un acto administrativo, es cierto que en el ejercicio de este derecho los interesados cuentan con la posibilidad de pedir a la administración cualquier tipo información (con excepción de la sometida a reserva legal o de carácter confidencial) la aclaración o ampliación de la misma o, de solicitar documentos complementarios, y por lo tanto se convierte en un primer escenario de interacción para conocer puntualmente aquellos aspectos de interés en el marco de los procesos de selección.

Es conveniente apuntar que en algunos casos el señalamiento expreso de un interés general o particular en el contenido del derecho de petición, puede conducir al inicio de una actuación administrativa; y la omisión de la administración de responder estas solicitudes o de hacerlo más allá del plazo legal establecido, es una violación a un derecho fundamental, cuya protección puede solicitarse ante el juez de tutela.

De otra parte, están los recursos de la vía gubernativa (reposición, apelación y queja) que pretenden la modificación, revocación o aclaración de los actos

---

<sup>138</sup> Ver, Colombia, Presidente de la República. *Decreto 01 de Enero 2 de 1984, "Por el cual se reforma el código contencioso administrativo"*, Diario oficial No. 36.439, de 10 de Enero de 1984.

administrativos; en este aspecto, estos recursos no pueden ejercitarse en contra de la convocatoria (norma reguladora del concurso) por tratarse de un acto administrativo de contenido general, y por lo tanto, no le está dado a los interesados pretender que mediante la interposición de dichos recursos la administración modifique, revoque o aclare este tipo de actos en concreto.

No obstante, aunque frente a la convocatoria estos recursos no estén llamados a prosperar, si pueden interponerse en contra de los actos administrativos sucedáneos que se originen con ocasión del desarrollo del proceso de selección por concurso abierto de méritos, y su agotamiento posibilita que posteriormente se pueda acudir a la jurisdicción contenciosa.

Los recursos de la vía gubernativa persiguen varias cosas, en primer lugar que la administración se atenga a las disposiciones legales, es decir, que su actuación sea congruente con el marco jurídico correspondiente; en segundo lugar, que dé cuenta de los criterios y estudios técnicos utilizados como soporte para el desarrollo de los concursos, señalando la pertinencia, objetividad y propósito de los mismos (por ejemplo el estudio técnico de perfiles ocupacionales, el de cargas laborales o el de descripción de cargos) y por último, que suministre la información relacionada con los procedimientos utilizados para la construcción de las pruebas con el objetivo de verificar la coherencia y correspondencia entre éstas y el contenido funcional del empleo.

En cuanto al contenido de los mismos, esté versa regularmente sobre la metodología que utiliza la administración para determinar los baremos de evaluación y calificación en las pruebas, las decisiones de admisión o rechazo del concurso, la justificación del contenido de las pruebas, la garantía del debido proceso, la superación o no de alguna de las fases, y en especial de aquellos que definen el orden de mérito y conforman la lista de elegibles.

Entre la variedad y multiplicidad de pretensiones se cuentan por ejemplo, la solicitud de la inclusión de determinados perfiles académicos, la convalidación de los

requisitos de estudio y experiencia a través de equivalencias, la aceptación y ponderación de determinadas formaciones académicas, la revisión de los documentos acreditativos de estudio, experiencia y otras calidades, e incluso sobre aspectos procesales que persiguen disminuir los tramites como es el caso de la exigencia de sellos, autenticaciones, legalizaciones y demás adendas que retrasen o dificulten el ejercicio del derecho de igualdad o de libre acceso.

Finalmente tenemos el caso de la solicitud de revocatoria directa en los términos establecidos por los artículos 69 y ss. del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), siempre y cuando claro está, no se hayan interpuesto los recursos de la vía gubernativa.

Aunque ésta es una solicitud que no es usual, tratándose de los procesos de selección por concurso abierto de méritos, en determinados casos existen algunas referencias, por ejemplo aquellos que conforman listas de elegibles o que efectúan nombramientos desconociendo la aplicación del estricto orden de mérito.

De igual forma, la revocatoria directa, puede ser ejercitada por la propia administración en el caso en que esta de cuenta que el contenido de la misma este a lo dispuesto en el artículo 69 del Decreto 01 de 1984 Código Contencioso Administrativo.

### **6.3.2 La acción de tutela como mecanismo de protección.**

El caso de las acciones en la jurisdicción constitucional es quizá el de mayor importancia y por lo tanto el que con frecuencia se utiliza como mecanismo de defensa en los procesos de selección por concurso de méritos, bien por ser el escenario idóneo para solicitar la protección de un derecho fundamental, o bien por la relativa celeridad con que se resuelve la acción de tutela y por lo tanto con que se evita la vulneración de estos derechos.

Es importante resaltar que la Honorable Corte Constitucional ha venido sosteniendo que la acción de tutela procede siempre que se desconozca o vulnere el ejercicio legítimo de algún derecho fundamental a través de normas o procedimientos que afecten directamente el ejercicio de los mismos.

En este sentido, respecto de la acción de tutela en el concurso abierto de méritos, dicha corporación ha señalado reiteradamente que:

*“... La jurisprudencia constitucional ha explicado que el amparo por vía de tutela en esta materia no es absoluto sino que está restringido a aquellos eventos relacionados con el rechazo del mérito como criterio relevante para acceder a los cargos, en detrimento de principios de objetividad y buen servicio que en muchas ocasiones se refleja con el desconocimiento de la lista de elegibles para proveer vacantes en la administración pública; Ante la arbitrariedad la tutela se constituye como el único medio idóneo para garantizar la protección de los derechos de quien ha resultado lesionado con una conducta de tal entidad.*

*El cuestionamiento sobre la conformación de la lista de elegibles, el desarrollo de una determinada prueba o su elaboración, o el posible primer puesto que puede llegar a tener un aspirante dentro del registro, son problemas en principio ajenos al ámbito constitucional y deben ventilarse ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo,*

*escenario idóneo para debatir asuntos de esta naturaleza, así como cualquier otro que surja en el trámite y desarrollo del proceso de selección, clasificación o integración de la lista de elegibles... ”<sup>139</sup>.*

Del mismo modo, al hablar del derecho de quien obtiene el mejor puntaje en un proceso de evaluación, selección o en un concurso de méritos convocado para proveer un cargo, la acción de tutela debe ser vista como un instrumento idóneo para la protección de los derechos fundamentales de las personas perjudicadas<sup>140</sup>, en este aspecto en la Sentencia SU – 613 de 2002 se preceptuó:

*“... Existe una clara línea jurisprudencial según la cual la acción de tutela es el mecanismo idóneo para controvertir la negativa a proveer cargos de carrera en la administración judicial de conformidad con los resultados de los concursos de méritos, pues con ello se garantizan no sólo los derechos a la igualdad, al debido proceso y al trabajo, sino también el acceso a los cargos públicos, y se asegura la correcta aplicación del artículo 125 de la Constitución... ”<sup>141</sup>.*

Por su parte, el Honorable Consejo de Estado en relación con la acción de Tutela como mecanismo de defensa en los procesos de selección por concurso abierto de méritos, ha señalado:

*“... De forma excepcional, la acción de tutela está llamada a prosperar, a pesar de existir otros medios de defensa, cuando es interpuesta como mecanismo transitorio en aquellos casos en los que se demuestre la existencia de un perjuicio irremediable, con las características que la Corte Constitucional ha señalado como presupuestos para que se pueda calificar como tal, esto es, inminencia*

---

<sup>139</sup> Ver, Colombia, Corte Constitucional. *Sentencia de Tutela T – 1110 de 21 de Noviembre de 2003*, referencia: Expediente T – 771245, Magistrado Ponente, Dra. Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>140</sup> Ver, Colombia, Corte Constitucional. *Sentencia de Tutela T – 521 de 7 de Julio de 2006*, referencia: Expediente T – 1200111, Magistrado Ponente, Dra. Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>141</sup> Ver, Colombia, Corte Constitucional. *Sentencia de Unificación SU – 613 de 6 de Agosto de 2002*, referencia: Expediente T – 489761, Magistrado Ponente, Dr. Eduardo Montealegre Lynett.



*del perjuicio, urgencia de las medidas que debe adoptar el juez para evitar la materialización del daño y gravedad de la vulneración e imposterabilidad de las medidas de restablecimiento, entre otros.*

*En esta hipótesis, la Sala aclara que la tutela interpuesta como mecanismo transitorio produce una serie de efectos temporales respecto de las pretensiones formuladas en la petición de tutela, efectos que únicamente tienen vigencia hasta que el demandante haga uso de los mecanismos judiciales principales que el ordenamiento jurídico prevé para alcanzar sus pretensiones.*

*Por esa razón, si de entrada se sabe que el mecanismo principal no tiene ninguna posibilidad de operar, se desvirtuaría la transitoriedad de la tutela porque ya no produciría efectos temporales sino permanentes.*

*En esos casos, la tutela no cabe con carácter transitorio, pues no existiría la posibilidad de una futura decisión definitiva que sirva como punto de referencia para la protección temporal.*

*En efecto, la concurrencia de tales elementos impone al juez de tutela la necesidad de considerar la situación fáctica que da lugar a la procedencia del amparo de tutela, como mecanismo transitorio.*

*Así, el perjuicio irremediable como requisito de procedencia de la acción de tutela, aun cuando existen otros mecanismos judiciales de defensa de los derechos, apunta a remediar aquellas situaciones en las que de continuar las circunstancias de hecho en que se encuentra una persona, es inminente e inevitable la destrucción grave de un bien*

*jurídicamente protegido, de manera que urge la protección inmediata e impostergable por parte del juez de tutela, (...)”<sup>142</sup>.*

Por tanto, la acción de tutela es el principal mecanismo de defensa judicial para la protección de los derechos de quienes toman parte en los procesos de selección por concurso de méritos, ante la declarada ineficacia de los mecanismos ordinarios de defensa judicial a su alcance.

---

<sup>142</sup> Ver, Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, *Sentencia de 28 de Octubre de 2010*, radicación número: 25000-23-15-000-2010-02789-01(AC), Consejero ponente: Dra. Susana Buitrago Valencia.

### **6.3.3 Las acciones en la jurisdicción de lo contencioso administrativo.**

Finalmente, en el caso de la jurisdicción contencioso administrativa que es por regla general el juez natural de la administración, se tienen diferentes posibilidades para acudir a ella como mecanismo de defensa en el tema de los procesos de selección por concurso abierto de méritos.

En primer lugar, es de señalar que a esta jurisdicción se acude para alegar alguna de las causales de nulidad de los actos administrativos dentro de los términos establecidos por el legislador, en particular haciendo uso de diferentes acciones, entre ellas la acción de nulidad, la de nulidad y restablecimiento del derecho y en algunos casos la acción electoral.

Sobre el particular, son los aspectos procesales y los comunes al procedimiento contencioso administrativo los que determinan la posibilidad efectiva que tienen de prosperar este tipo de demandas, puesto que por ahora no existe una unidad de criterio a la hora de determinar la acción idónea que debe ejercitarse ante la jurisdicción para reclamar un mejor derecho o demandar un nombramiento indebido.

En este caso, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho es quizá la de mayor trascendencia, toda vez que haciendo uso de ella se obliga a la administración a rehacer la actuación administrativa que con ocasión de la nulidad del acto quedo sin fundamento y, a corregir los posibles fallos existentes para garantizar el restablecimiento del derecho de los afectados.

No obstante, tratándose de los actos de nombramiento, en la mayoría de los casos la acción que se ejerce es la de nulidad electoral, en la que se pretende demandar la ilegalidad de la designación de las personas que resulten nombradas en alguno de los empleos provistos por concurso, siendo en todo caso su efecto concreto la declaratoria de la nulidad de dichos nombramientos y, por lo tanto la obligación de la administración de actuar de conformidad con el marco jurídico para efectuar la provisión definitiva de dichos empleos.

#### **6.4 La paradoja de la meritocracia en Colombia.**

Hasta el momento, la investigación realizada contiene un recuento histórico, normativo y jurisprudencial de los aspectos relacionados con el tema central de la investigación a saber, la meritocracia como mecanismo de ingreso de los empleados públicos al servicio civil colombiano.

En este sentido han sido tres los escenarios teóricos y conceptuales que principalmente se han revisado (burocracia, función pública y empleo público), y adicionalmente se ha abordado el estudio concreto de la meritocracia desde dos perspectivas de análisis, en primer lugar la relación entre política y burocracia en materia de organización institucional y de vinculación de las personas a la administración, y en segundo lugar, la descripción del tratamiento jurídico (normativo y jurisprudencial) que se ha hecho en Colombia con respecto a la implementación del sistema de mérito.

Ahora, si bien es cierto que las cuestiones abordadas reflejan una descripción del sistema de mérito en Colombia (evolución, aplicación, criterios, escenarios de definición) también lo es que dicha labor resulta provechosa cuando se quiere reflexionar acerca de las cuestiones subyacentes más importantes (alcances, perspectivas) ya que supone la concepción de un panorama general en el que los diferentes elementos teóricos y conceptuales se encuentran estrechamente relacionados y entrelazados.

Así por ejemplo, este marco descriptivo nos permite comprender como la organización burocrática puede adoptar diferentes formas en relación con el modelo político y el sistema de gobierno, y por lo tanto entender que la concepción en materia de gestión de las personas vinculadas a la administración, es un asunto complejo cuyas bases fundamentales de discusión se encuentran en la misma concepción del Estado.

Por lo tanto, poco provechoso sería un análisis en materia de implementación de la meritocracia (en tanto metodología de selección), que desconociese el carácter esencial de esta temática dentro del modelo burocrático y su posterior correspondencia

con el propósito de garantizar la máxima legitimidad en razón del carácter técnico e independiente de la burocracia y de su subordinación al interés general.

No en vano los análisis en materia de desarrollo económico y de consolidación del Estado de derecho y de la democracia, que son utilizados por determinadas agencias de cooperación o algunos organismos multilaterales (*Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo*), versan la mayoría de las veces sobre la legitimidad del aparato burocrático (*independencia, subordinación al interés general, mecanismos de participación de los ciudadanos*) la existencia o no de determinadas prácticas patrimonialistas que atentan contra la esencia de los valores fundamentales que se quiere preservar (*clientelismo, spoil system, prebendalismo, patronazgo*) o, la solidez y capacidad del aparato institucional del Estado.

En este sentido, un factor determinante que subyace como conclusión al propósito de propender por el desarrollo económico, es sin duda alguna, la consolidación de un aparato burocrático.

Por esta razón, allí donde las burocracias han sido más débiles, es decir, donde las instituciones del Estado han servido como instrumento de preservación del poder de determinadas elites políticas, lo que en el texto hemos llamado como aparatos pre – burocráticos (como el caso de Colombia), la intensidad y profundidad de las reformas impulsadas han querido enajenar a la administración de factores de politización, entre ellos, el manejo de los recursos públicos, la organización político administrativa y la vinculación de las personas al servicio del Estado.

De la misma manera, la meritocracia no puede entenderse como elemento de análisis singular, es decir como materia única, ya que el principio de mérito tan solo cobra sentido práctico en el momento en que los instrumentos con los que se lleva a cabo se articulan dentro de un complejo entramado de relaciones laborales entre el Estado y sus servidores.

Sí realizáramos un análisis sin considerar la relación laboral con el Estado (relación de especial sujeción) estaríamos cayendo en una simple y llana revisión de un sistema técnico de selección (procedimiento legal) que al contrastarse con la

realidad poco aportaría, puesto que no haría nada más que presentar una serie de consideraciones relativas al manejo de los instrumentos utilizados.

Así pues, el análisis del mérito como criterio de ingreso a la administración debe enmarcarse dentro de dos conceptos teóricos fundamentales, función pública y empleo público, ya que nos permiten determinar el alcance y la forma en que la meritocracia se desarrolla, en relación con aspectos como: el sistema de empleo o de carrera, el régimen legal de los servidores públicos (clasificación, deberes, obligaciones, responsabilidades) y los modelos de adaptación del sistema de selección.

Es cierto, que en la actualidad resulta difícil determinar con precisión la existencia de una organización de las personas dentro del aparato burocrático basada únicamente en el modelo de empleo o de carrera, quizá por la influencia que algunos factores sociales y políticos (*la tecnología, la participación de los ciudadanos, la gestión de los asuntos públicos, incluso por los procesos de reforma económica y de sostenibilidad fiscal que se desarrollaron a finales de los años 60's y hasta comienzos de los 90's en la mayor parte de los países del mundo*) han podido tener en los Estados modernos, razón por la cual en la actualidad hablamos de modelos mixtos.

No obstante, aunque hablemos de modelos mixtos, es claro que podemos visualizar al menos con cierta coherencia la cercanía, proximidad o correspondencia que en algunos países existe hacia modelos de carrera o de empleo, básicamente por dos consideraciones específicas. En primer lugar, la relación de especial sujeción en el caso del régimen legal aplicable para regular las relaciones laborales entre el Estado y sus servidores (estatuto de empleo público / régimen laboral) y en segundo lugar, la concepción del servidor público como un simple ciudadano que trabaja para una organización gubernamental, o como un ciudadano investido de una autoridad para el ejercicio de sus funciones.

Por lo tanto, la meritocracia debe entenderse como un mecanismo que forma parte de un conjunto más amplio de instrumentos de los que se vale el Estado para regular la forma en que ha de organizarse la gestión de las personas vinculadas al aparato burocrático.

Nada nos diría la meritocracia por sí sola, sin embargo, si la analizamos tomando en consideración algunos aspectos como: la subordinación o no de la actuación de la administración en materia de mecanismos de selección al procedimiento administrativo, la adecuación de los candidatos a determinados perfiles ocupacionales definidos previamente por el nominador, la correspondencia de las pruebas aplicadas con las funciones que se han de desarrollar una vez ingresado al servicio público (especialización / profesionalización), entre otros. Podemos comprender el sistema de mérito dentro de un conjunto de consideraciones preliminares que requieren de un grado de precisión en aras de garantizar no sólo la simple aplicación del sistema de mérito como tal, sino además la coherencia y correspondencia de este sistema con las necesidades de la propia administración, la subordinación al interés general y la claridad y transparencia con que se aborden las expectativas de los ciudadanos.

Es por ello, que para poder comprender al sistema de mérito, requerimos necesariamente conocer la forma en que se organiza la gestión de las personas vinculadas al Estado, en definitiva, conocer si hablamos de modelos de función pública o de civil service, si hablamos de un sistema de carrera o de empleo, determinar de qué tipo de sistema de carrera hablamos, si el de categorías o cuerpos funcionariales (transversal) o de instituciones especializadas (vertical); ya que solo por esa vía nos será más fácil determinar la manera en que los sistemas de selección son utilizados (instrumentos, herramientas, fases, etapas, principios).

Por estas razones, se ha considerado prudente realizar a manera de aporte la presentación de una serie de consideraciones conceptuales denominadas como paradojas, en razón de las contradicciones más notorias o evidentes que existen en la implementación de la meritocracia como mecanismo de selección de los empleados públicos en el servicio civil colombiano.

#### **6.4.1 Meritocracia y los principios de legalidad y buena fe.**

En primer lugar, es menester abordar una cuestión que va más allá de las posibilidades que contempla el desarrollo de los procesos de selección por concurso abierto de méritos; la sujeción de la actividad de la administración y los administrados a los principios de legalidad y buena fe.

En realidad, si revisamos la mayor parte de los procesos méritocráticos adelantados por las diferentes entidades del Estado en distintos momentos históricos, se puede observar con preocupación, la ligereza con que en algunos casos los participantes dan cumplimiento a lo reglado en las convocatorias o la facultad que tiene la administración para interpretar discrecionalmente las disposiciones jurídicas, dejando al arbitrio de la autoridad nominadora la aplicación de algunos contenidos específicos.

En el primer escenario, referido a la ligereza con que los participantes actúan en los concursos, el caso más común es la falsificación de los documentos con los que se acreditan determinadas calidades, en razón de la dificultad que conlleva realizar una evaluación exhaustiva, no solo de la autenticidad de los documentos aportados, sino de la veracidad de los contenidos. Así por ejemplo en principio resulta plausible determinar con algún grado de certeza la validez de los títulos académicos, pero la actividad es más compleja cuando se trata de verificar su autenticidad y en el caso de las certificaciones hay tanto de largo como de ancho, bien por lo engorroso de determinar la autoridad competente para expedir el documento o por la responsabilidad frente al contenido de la misma, o porque no, por la posibilidad real de contrastarlas.

También tenemos aquellos casos en los que los participantes de los concursos, manifiestan a la autoridad administrativa encargada de llevarlos a cabo, que en ellos no existe inhabilidades, incompatibilidades o prohibiciones para el desempeño de los cargos públicos. Sin embargo como está es una situación que se verifica durante el concurso y al momento de tomar posesión del cargo, esta labor es por demás compleja a la hora de determinar sus alcances y por qué no sus posibles consecuencias.



Quizá el caso más conocido por el autor, es el sonado concurso de méritos para la elección de los notarios (salvaguardas de la fe pública) el que ha sido sin duda el más controversial en esta materia, pues la dimensión y singularidad de los problemas que debieron abordarse trataron materias en asuntos tan diversos como los derechos de autor.

Pero esto no es el único caso, por doquier existen situaciones en las que los aspirantes inscritos en los procesos de selección por concurso de méritos, se aprovechan de las probables inconsistencias de la regla general, demostrando la habilidad y versatilidad para presentar un número indeterminado de documentos con los cuales se pretende hacer valer determinadas calidades y de esta forma obtener mayores puntajes.

¿Y frente a esto que puede hacer la administración?

La verdad es que poco, ya que una vez advierte la presencia de alguna inconsistencia, únicamente le está dado dar traslado a la autoridad competente para que sea ésta última la que determine con certeza el particular.

Quedan por tanto sin resolverse o al menos sobre la mesa, aquellas cuestiones que hacen referencia a las decisiones de tipo sancionatorio que puede tomar la administración en el marco de los concursos, es decir, ¿le está dado excluir o incluir del proceso de selección a quien se considere incurso en alguna causal de exclusión?, o por el contrario para poder hacerlo ¿es necesario esperar al pronunciamiento de la autoridad competente? O mejor aún ¿es necesario que en las inhabilidades estas se encuentren en firme? ¿Bajo qué supuestos puede ser excluido un aspirante de un concurso? ¿Qué pasa si resulta ganador del concurso alguien que debía ser excluido?

En realidad todos estos interrogantes que parecen sencillos a priori, resultan ser de especial cuidado cuando con ellos se debe enfrentar la administración, y la única respuesta posible es que todo lo actuado tanto por la administración como por los ciudadanos está sometido al principio de la buena fe y por lo tanto en todo momento se debe presumir la legalidad, validez y veracidad.

Sin embargo, ¿qué pasa cuando los hechos no pueden sostenerse? Tan solo se atina a decir que lo único que queda es apelar a la construcción de una ética pública

capaz de eliminar de tajo la singularidad de los casos que a diario se presentan en los concursos.

Por su parte en el segundo escenario referido a la actuación de la administración para interpretar discrecionalmente el alcance y contenido de lo regulado en las convocatorias, es menester señalar que ésta es una labor difícil de abordar, un terreno pantanoso en el que dependiendo de la perspectiva fácilmente podremos caer en la controversia; por citar algunos ejemplos están entre otros asuntos:

¿Cómo se determina la publicidad de los concursos? (tiempo de publicidad, canales de información e interacción con el ciudadano, acceso a los documentos) o,

¿Cómo se determina la correspondencia que existe entre los contenidos de evaluación de alguna de las fases o etapas del concurso con los contenidos funcionales y comportamentales del empleo? (pruebas, tipos de pruebas, contenidos de las pruebas) y

¿Debe la actuación de la administración adecuarse al procedimiento administrativo común? o, por el contrario para el manejo de los concursos debe dotarse de una flexibilidad tal que se le permita al operador del proceso de selección actuar de acuerdo a sus propios tiempos y cronogramas.

Una vez más las respuestas aparecen ante nuestros ojos, pero la verdad sea dicha, el margen de discrecionalidad que se tiene en cada caso es al menos objeto de debate; ya que aunque usualmente las convocatorias establecen determinados procedimientos, en algunos casos los tiempos de respuesta previstos no se corresponden con lo reglado en el código contencioso administrativo, simplificando por ejemplo los mecanismos de notificación y eventualmente reduciendo el tiempo para resolver los recursos de la vía gubernativa.

Del mismo modo, en cuanto al tema del manejo de los perfiles ocupacionales y de los estudios técnicos utilizados para determinarlos la discusión se amplía, ya que no solo se cuestiona la validez del estudio técnico sino además la correspondencia con algunas realidades administrativas (actualidad, oportunidad) e incluso con el nuevo panorama de perfiles ocupacionales del sector educativo, pero una vez más ¿Cómo definir la oportunidad del estudio de perfiles ocupacionales? Más aún si tenemos en

cuenta que la inclusión de determinadas formaciones académicas es obligatoria (administrador público) o que la exclusión de otras puede traer consigo la vulneración del derecho a la igualdad.

Y finalmente en relación con los contenidos de las pruebas, aun para el autor sigue siendo un misterio la forma como estos se definen (no como se construyen ni de donde se toman).

Una vez más la respuesta ésta de lado de los principios generales del derecho, en este caso del principio de legalidad, en el sentido de que la administración enmarque todas sus actuaciones dentro del ordenamiento jurídico que le da vida, que la obliga y le condiciona.

Por esta razón, los procedimientos que se lleven a cabo en el marco de los procesos de selección por concurso deben someterse al régimen legal que define la forma como ha de actuar la administración y por lo tanto el procedimiento administrativo es la institución jurídica llamada o gobernarles, de manera tal que tanto en la notificación como en la interposición o la respuesta de los recursos se respeten los tiempos y periodos establecidos en la norma.

De igual forma, aunque no se quiere aparecer como partidario del *gigantismo* normativo, es cierto que en aras de la salvaguarda de determinados derechos fundamentales, en algunos casos es necesario que las disposiciones jurídicas que reglamentan los concursos sean un poco más detalladas, en especial a la hora de definir los tiempos de publicidad, de inscripción, los canales para hacerlos efectivos, entre otros, puesto que de este modo los operadores de los concursos (en algunos casos temerosos de hacer más o menos de lo permitido), tendrán a la mano instrumentos claros y detallados sobre la forma cómo han de actuar, disminuyendo así el margen de discrecionalidad sobre estos asuntos, resueltos la mayoría de las veces de manera al menos cuestionable.

Una vez más, apelar al cumplimiento de la norma y a la sujeción de la actuación a la legalidad es una obligación para la administración no solo en los concursos sino de manera general para todas sus actuaciones, sin embargo como podemos resolver la cuestión histórica del incumplimiento sistemático del mandato legal, es decir, ¿Cómo

exigimos la adecuación a la legalidad de unos procesos de selección inexistentes? Cuando los mismos están pendientes de llevarse a cabo, si no exigimos lo más no podremos exigir lo menos.

#### **6.4.2 Meritocracia y carrera administrativa.**

Como ya se ha dicho en el modelo continental de derecho administrativo, el régimen de función pública se articula en torno al sistema de carrera, el cual se basa en un diseño jerarquizado de los empleos públicos que implica que los empleados reclutados en un determinado nivel de empleo, puedan con el tiempo efectuar un recorrido ascendente a través de una serie de niveles, hasta llegar al nivel máximo que les corresponda.

Otro fundamento del sistema de carrera, es que la inscripción en la misma, otorga un derecho al cargo que protege (*en mayor o menor medida*) al empleado público frente al despido arbitrario, como mecanismo de garantía para el mantenimiento de un comportamiento independiente y profesional.

En este sentido, es válido afirmar que la carrera administrativa es un instrumento congruente e idóneo para garantizar por una parte, la existencia de instrumentos de protección del empleo público frente a prácticas de padrinazgo o clientelismo político, y por otra, la construcción de una administración pública profesional cuyo funcionamiento se ajuste a criterios de independencia e imparcialidad subordinados al interés general.

Ahora bien, el régimen de función pública colombiano se basa en un sistema de carrera administrativa por varias razones, entre ellas:

- i). La existencia de un estatuto legal de derecho público que regula y reglamenta la relación laboral con el Estado.
- ii). La configuración de una relación de especial sujeción del funcionario con respecto del Estado, y
- iii). La articulación dentro del marco jurídico de diferentes medidas que le garantizan al funcionario la estabilidad en el empleo, la posibilidad de ascenso, y la protección frente al retiro arbitrario, injustificado o motivado por razones de tipo político – partidista.

Para más luces, existe una alusión expresa en el artículo 125 superior a la carrera administrativa, la cual ha de tenerse por regla general como vehículo para la organización del empleo en el Estado; este mandato ha sido desarrollado en diferentes oportunidades por el legislador, intitulado las disposiciones legales expedidas como *Ley de carrera administrativa*, y adicionalmente los máximos organismos de cierre de la jurisdicción constitucional (en sede de tutela y de constitucionalidad) y contencioso administrativa han señalado en sendas oportunidades a través de una extensa y nutrida jurisprudencia que en Colombia, la carrera administrativa es el sistema técnico de organización del empleo a través del cual se cumplen los objetivos del Estado.

Ahora bien, al presentar la descripción de la evolución histórica y normativa del proceso de implementación de la meritocracia como mecanismo de ingreso de los empleados públicos al servicio civil colombiano de forma concomitante se describió el proceso de consolidación de la carrera administrativa en Colombia.

La verdad sea dicha, carrera administrativa y meritocracia son dos ideas conexas, dos conceptos que se corresponden directamente entre sí y que están tan estrechamente ligados el uno del otro que al menos en el caso colombiano, con una facilidad especial podemos hablar de ambas ideas a la vez.

En este contexto, la mayor parte de los autores nacionales revisados (por no decir todos) coinciden sistemáticamente en hablar de meritocracia y carrera administrativa en un mismo escenario de análisis, porque se considera como asunto pendiente para la consolidación del sistema de carrera el fortalecimiento del mecanismo de ingreso a través del principio del mérito; por esta razón, cuando se habla de *tropiezos* en materia de carrera administrativa, se hace mención al fracaso en el sistema de selección de los funcionarios mediante el mecanismo ordinario de provisión del empleo público y, se resalta la característica histórica de hacer de la excepción la regla general, es decir, de usar con mayor regularidad los mecanismos extraordinarios de provisión del empleo.

No obstante, a pesar de la poca implementación del sistema de mérito, no se puede desconocer la lucha por consolidar el sistema de carrera administrativa, cuyos

orígenes pueden remontarse a los años 30's del siglo pasado, que es en suma un esfuerzo impulsado por diferentes generaciones de juristas durante más de 80 años de historia.

Ahora bien la pregunta que surge luego de revisar la construcción del modelo de organización del empleo y la articulación en dicho modelo del concurso de méritos como instrumento de selección (extensivo indistintamente a todos los cargos y niveles de la administración) es,

¿Realmente esta concepción de la meritocracia permitirá consolidar el sistema de carrera administrativa?

La verdad es que no, puesto que la forma como se ha implementado la meritocracia en Colombia a partir de la expedición de la Ley 909 de 2004 determina que en el mediano plazo, el régimen de función pública este llamado a flexibilizar uno de sus más preciados pilares, la carrera administrativa, en razón de la disolución efectiva de la posibilidad de ascenso en la estructura jerárquica de cargos aunada a un proceso de selección a través de la técnica del concurso, con el cual como ya se ha dicho en capítulos precedentes se vinculan expertos para un empleo específico que difícilmente podrán adaptarse a otro.

Este planteamiento resulta bastante incómodo para quienes como el autor creen en el sistema de mérito y en la carrera administrativa, pero lo cierto es que tanto la adopción de la metodología de selección a través del concurso de méritos como la extensión de este mecanismo por regla general para la provisión de todos los empleos públicos de carrera administrativa son dos medidas que necesariamente iniciaran un proceso de flexibilización del empleo en el Estado Colombiano.

Antes de adentrarnos en la reflexión aquí propuesta, varios aspectos deben ser definidos y delimitados conceptualmente para obtener una mejor comprensión del asunto que aquí nos ocupa.

En primer lugar carrera administrativa y meritocracia son dos temáticas conceptuales diferentes, aunque exista una estrecha correspondencia entre ellas, lo cierto es que con carrera administrativa denotamos el sistema técnico de organización

del empleo público y con meritocracia hacemos referencia al sistema de selección de los empleados públicos.

En el caso de la carrera administrativa los asuntos que se abordan reflejan una serie de instrumentos y medidas utilizadas por el Estado como herramienta para regular y reglamentar la relación laboral con sus servidores, entre ellas la forma de provisión del empleo; mientras que por su parte, la meritocracia propiamente hace referencia a la aplicación del principio del mérito como criterio objetivo de selección para la provisión del empleo público.

En definitiva el concepto de carrera administrativa es distinto al de meritocracia, (aunque con esto no se quiere decir que opuesto), ya que engloba dentro de los elementos que lo definen y lo delimitan una multiplicidad de aspectos como el régimen salarial, el régimen laboral propiamente dicho, el sistema de capacitación, la evaluación del desempeño, entre otros, los cuales cada uno por separado o singularmente analizado constituye un elemento que hace referencia a diferentes realidades.

En segundo lugar, está un hecho que se resalta como complejo ya que en congruencia con lo precitado, la carrera administrativa y la meritocracia han sido dos temáticas de estudio que en Colombia se han abordado conjuntamente.

Básicamente porque quienes han salido en defensa de la carrera administrativa como el sistema técnico de organización del empleo público más idóneo, señalan sistemáticamente las carencias de un proceso de consolidación y legitimación ante la sociedad cuya única alternativa de solución es la provisión del empleo público mediante el sistema de mérito.

Así pues, quienes generalmente se reconocen como defensores de la carrera administrativa son por extensión defensores del sistema de mérito.

Por lo tanto, dicho esto pasemos al análisis de la paradoja planteada en el presente acápite, la flexibilización en el mediano plazo de la carrera administrativa debido a la forma en que se ha efectuado la implementación de la meritocracia.

Como primer escenario de análisis resulta prudente mencionar como se dijo al comienzo del presente capítulo que la carrera administrativa plantea al menos de



manera ideal la existencia de por lo menos dos supuestos básicos, por una parte la estabilidad en el empleo y por otra la posibilidad de ascender en la estructura jerárquica de cargos.

En este caso, la flexibilización del sistema de carrera está mucho más relacionada con el segundo supuesto que hace referencia a la posibilidad real de ascender dentro de la estructura jerárquica, aunque anótese que al menos indirectamente también afecta en cierta proporción al derecho de estabilidad en el empleo.

En materia de la garantía de estabilidad en el empleo público cabe resaltar que para que esta condición pueda darse, es necesaria la inscripción del empleado en el registro público de carrera administrativa previa superación del proceso de selección previsto por el constituyente y el legislador y la calificación satisfactoria del periodo de prueba.

Sin embargo, es necesario que anualmente el empleado deba tomar parte de un proceso de evaluación del desempeño mediante el cual ira ratificando la posibilidad real de ejercer su derecho a la estabilidad en el empleo, ya que según lo previsto por el legislador se considera como justa causa para el retiro del servicio la obtención de una calificación insatisfactoria en la evaluación del desempeño.

Por su parte en materia de la posibilidad de ascender dentro de la estructura jerárquica de cargos en la organización, el tema admite al menos dos lecturas, una que tiene que ver con el ascenso entendido como un incentivo para el funcionario mediante la expectativa legítima de superación personal y profesional que le permitirá en razón de sus calidades y experiencia desempeñar cargos de superior jerarquía y responsabilidad en la organización; y otra lectura que entiende al ascenso como la posibilidad con que cuenta la administración de aprovechar la experiencia y el conocimiento de sus servidores en aras de aumentar la eficiencia en la gestión de los asuntos.

Sin embargo, el sistema de ascenso en la carrera administrativa está supeditado en la actualidad a la superación de un concurso público y abierto de méritos, en el que en todo caso, el ascenso ya no es prerrogativa exclusiva del funcionario, sino que por

el contrario este debe competir en igualdad de condiciones con aquellos ciudadanos que al igual que él reúnen las calidades y requisitos exigidos para el desempeño de un empleo.

En este caso, la administración cuenta con la posibilidad de contar en todo momento con los mejores candidatos posibles entre ellos, sus propios funcionarios.

No obstante, si el funcionario decide no participar en ningún concurso de méritos o de hacerlo no logra ocupar el primer puesto en la lista de elegibles, su expectativa de ascenso no pasa de ser eso, una mera expectativa.

Ahora bien, un segundo escenario que denota la flexibilización de la carrera administrativa es la aplicación de la metodología del concurso de méritos, que como ya se ha dicho no es la única opción existente además de ser un proceso mediante el cual se seleccionan los mejores candidatos para un empleo específico.

En el caso del concurso como metodología de selección el tema está muy relacionado con la forma como en la administración se detallan y definen los empleos que integran las diferentes organizaciones públicas.

Así por ejemplo, a través de la descripción de cada empleo público (singularmente analizado) se obtiene como resultado un manual de funciones, al estilo de una carta de navegación para el funcionario y la administración en la que se incluyen, entre otros aspectos, los requisitos de estudio y experiencia y las funciones a desarrollar.

Al respecto, el manual es únicamente válido para el empleo que en él se describe, y por lo tanto se convierte en un instrumento con dos utilidades básicas, en primer lugar como soporte para la evaluación del desempeño del funcionario en relación con la correspondencia entre la ejecución de sus funciones y lo reglado por el manual, y en segundo lugar como elemento esencial que se ha de tomar en consideración al momento de iniciar un proceso de selección para proveerlo, ya que allí se enumeran y establecen las condiciones que ha de cumplir el candidato a ocuparlo.

Ahora bien, este proceso pormenorizado de detallar cada empleo de la administración busca como propósito loable, el optimizar los recursos humanos al

servicio del Estado; sin embargo, por ser la gestión de los asuntos públicos una labor dinámica el manual de funciones es a la vez un instrumento de gestión que requiere de una constante tarea de revisión, ajuste y actualización.

De esta manera cuando la administración decide proveer un empleo que se encuentra vacante recurre en primer lugar al manual de funciones para que una vez hecho esto se proceda a dar inicio al proceso de selección.

En este sentido, el concurso ha sido el instrumento más utilizado por la administración para dar cumplimiento a un sistema de selección basado en el mérito, ya que le permite a través de la concurrencia competitiva trasladar a los ciudadanos la responsabilidad y el compromiso de ajustarse a las necesidades de ésta.

Así pues, en la mayoría de los empleos convocados se describen las calidades que se han de cumplir y aquellos participantes que no las cumplan, simplemente no podrán tomar parte de los procesos de selección.

Esta técnica ha originado en el caso colombiano dos dificultades, en primer lugar, la dificultad de definir con alguna precisión el perfil ocupacional requerido para el desempeño de las funciones de cada empleo público privilegiando en la mayoría de los casos la formación especializada y en segundo lugar, la dificultad de encontrar candidatos que se ajusten o que al menos cumplan con los requisitos mínimos.

Todas estas consideraciones lo que demuestran es un proceso en el cual nuestro régimen de carrera administrativa, más que propender por un funcionario capaz de adaptarse a las circunstancias propias del servicio público, lo que busca es encontrar dentro del conjunto de los ciudadanos a los más capacitados para desempeñar un empleo en concreto.

Por esta razón, el concurso de méritos es un instrumento más eficaz que la oposición e incluso en muchos casos, más expedito y económico, ya que permite seleccionar no a los más capaces para desempeñarse como servidores públicos, sino a los más idóneos para ocupar un empleo público.

Así pues, la metodología de descripción detallada de empleos asociada con la implementación de procesos de selección por concurso, obligará a la administración a seleccionar a sus funcionarios por separado, singularmente analizados, privilegiando

en todo caso el conocimiento especializado para un empleo en particular; todo ello más propio de los sistemas de servicio civil con regímenes abiertos o de empleo.

Por lo tanto, sin la posibilidad real de o al menos la garantía para el funcionario de un desarrollo profesional y personal en la organización pública y de la especialización del empleo público, la carrera administrativa se verá necesariamente inmersa en un proceso de flexibilización en el que el propósito de fortalecer el aparato burocrático y la idoneidad de sus servidores estará más asociado al éxito de los mecanismos de selección utilizados que a los mismos instrumentos para el manejo y la gestión del empleo en las organizaciones públicas.



## **CAPITULO 7**

### **CONCLUSIONES**



## 7 CONCLUSIONES

Varios aspectos de trascendencia pueden destacarse como resultado de la presente investigación, muchos de ellos quizá evidentes y otros más bien oscuros y ambiguos, e incluso tan polémicos como razonables.

No obstante, a continuación se enumeraran algunos de los aspectos que quedan como reflexión luego de hacer esta descripción de la implementación de la meritocracia en Colombia.

En primer lugar, y en relación con los principales aspectos de dificultad para el desarrollo de la presente investigación, resulta ineludible reiterar nuevamente, la imposibilidad de acceder a un sistema de información estadístico que permitiese hacer un análisis cuantitativo mucho más preciso y acertado; de manera tal que con los resultados obtenidos se pudiese demostrar, corroborar o desvirtuar la hipótesis de partida.

De tal suerte, que ante dicha circunstancia, la única alternativa existente fue la recopilación de información de algunas entidades públicas encargadas de llevar las temáticas del empleo en nuestro país, y con los datos suministrados presentar y realizar un análisis cualitativo a partir de las cifras suministradas.

En este sentido, se abre una puerta para futuras investigaciones que encontraran en este trabajo las herramientas cualitativas con las cuales contrastar las cifras y los datos, que aquí se han echado en falta.

Otra dificultad que debe mencionarse, es la dispendiosa labor de recopilación documental del tema de investigación, en especial aquella que hace referencia a la normatividad existente.

Así pues, seguramente se habrán dejado de revisar un sinnúmero de documentos, resoluciones y reglamentos que integran el ordenamiento jurídico positivo colombiano, pero que por tratarse de normas más específicas o particulares, su acceso es limitado y la labor de ubicación se hace verdaderamente compleja y hercúlea.



Dicho esto, se espera aportar una bibliografía mucho más completa que la existente en otros autores o medios de consulta, a pesar de que como ya se ha dicho, dicha bibliografía es susceptible de ser mejorada y ampliada.

Ahora bien, en segundo lugar y con relación a las principales conclusiones de la investigación aquí adelantada, se enuncian las siguientes:

Por una parte, aunque nos fue posible reconocer como el modelo burocrático fue un factor decisivo en la consolidación del Estado Moderno, al permitir atender las necesidades de los ciudadanos, evitando con ello, la aparición de los conflictos sociales; y como su aplicación dio origen a un cambio cultural, donde los principios del mérito y la igualdad primaron sobre las prácticas clientelistas y patrimonialistas, también nos fue posible identificar como la gestión de los asuntos a cargo del Estado a través de una estructura formal y un aparato burocrático organizado, ha sido un fenómeno con resultados disimiles en relación con los contextos de aplicación.

Dichos resultados variables, pueden remitirnos a explicaciones de tipo económico, cultural, jurídico y político, no obstante, el aspecto que se pone de manifiesto en la realidad latinoamericana y por esa vía en la realidad administrativa colombiana, es la existencia de una crisis en las relaciones Estado con sus ciudadanos en materia de provisión y acceso a los servicios públicos.

De tal suerte, que a diferencia de los procesos de burocratización adelantados en otras latitudes, los resultados de la experiencia latinoamericana ponen de manifiesto el vaciamiento del concepto de legitimidad de las organizaciones burocráticas de estos países, como resultado de un desorientado y complejo proceso de construcción de una administración pública profesional incapaz de satisfacer las necesidades de los ciudadanos, y contrariamente dotada de especiales privilegios, favores, compensaciones, y en general, relaciones clientelares y patrimoniales, incongruentes desde todo punto de vista con un modelo de Estado de Derecho.

Así por ejemplo, en países como Colombia, ajenos a las instituciones burocráticas, es decir al mérito y a la igualdad, como principios determinantes para el ingreso, permanencia, ascenso y retiro de los empleos públicos; y herederos de una pesada carga colonial patrimonialista y clientelar, sólo existen unos arreglos

normativos, bastante alejados de la práctica cotidiana, identificada con frecuencia con las disfunciones burocráticas.

En este contexto, aunque en Colombia se cuenta desde 1938 con una normatividad en materia de carrera administrativa para los diferentes empleos del Estado, el proceso de aplicación y cumplimiento de los mandatos legales, siempre se ha visto ensombrecido por prácticas incongruentes con un modelo de Estado de Derecho y claramente incompatibles con el texto constitucional de 1991.

Esta situación pone de manifiesto, la falta de voluntad y consenso político en materia de regulación de las temáticas de empleo y función pública así como de la exigencia de su cumplimiento, por oposición al favorecimiento de prácticas como el clientelismo y el patrimonialismo, históricamente arraigados y enquistados en nuestra cultura política.

Por otra parte, también identificamos como aunque en Colombia la organización del Estado se efectúa bajo el supuesto formal de una organización burocrática, los aspectos intrínsecos a dicha forma de organización como las relaciones que se articulan entre la Administración, los Funcionarios y la Política, denotan la existencia de prácticas Pre – burocráticas de tipo clientelar.

Ahora bien, como si esto no fuese poco, el Estado ha querido incorporar a esta organización burocrática algunas herramientas propuestas por la nueva gestión pública, como supuesto mecanismo para contrarrestar la existencia de estas prácticas patrimonialistas y prebendalistas, sin embargo, la resistencia ha sido tal que para la implementación de dichas estrategias aun hoy en día deben seguir superándose escollos y tropiezos, que en todo caso, condicionan la eficiencia de la administración.

De esta forma, las medidas implementadas se han convertido en una suerte de “modas administrativas” que únicamente tratan de resolver de manera contingente algunos aspectos relativos a la temática aquí abordada, sin siquiera haber solventado las bases de nuestro sistema de organización y gestión del recurso humano al servicio del Estado.

De otro lado, como resultado de la presente investigación, se pudo identificar dentro del proceso de caracterización del régimen de función pública en Colombia, una noción dinámica que supone la transición hacia un nuevo modelo de organización más cercano a los modelos anglosajones o de civil service, ya que, aunque el régimen de función pública ha estado marcado desde sus inicios por una herencia Francesa, a lo largo de los últimos años se ha visto claramente influenciado por la imposición de algunas políticas por parte del gobierno de los Estados Unidos.

En este sentido, aun cuando nuestro régimen de función pública se reconoce como un sistema cerrado o de carrera, lo cierto es que existe una fuerte tendencia hacia un modelo de empleo, toda vez que las técnicas utilizadas para estructurar el régimen actual, como por ejemplo la descripción de los cargos y las políticas de flexibilización de las relaciones laborales en el sector público, son más unas medidas adoptadas en el marco de la reforma y modernización del Estado, importadas de sistemas de función pública abiertos o de empleo.

Así las cosas, nuestra administración es un híbrido que se encuentra a medio camino entre la tradición del régimen de función pública basado en el sistema de carrera administrativa, al cual se le han querido combinar algunas medidas cuyo propósito es el de mejorar la gestión de los asuntos estatales, sin embargo dichas medidas son en ocasiones incongruentes con la cultura administrativa del país, y por lo tanto se convierten en disposiciones de difícil aplicación o en su defecto en alternativas que derivan en procesos más complejos y dispendiosos que se encuadran a la fuerza en nuestro ordenamiento jurídico.

Un primer ejemplo, lo constituye la definición misma del concepto de empleo público y de la identificación de su contenido, aspecto que trasciende cuando se detalla al modo del Job Description, en los manuales específicos de funciones y competencias, evidenciando una tendencia hacia la diferenciación y la individualización de los empleos de la administración, más que a la agrupación de los mismos dentro de posibles categorías funcionales o cuerpos de conformidad con las técnicas utilizadas por los países con una clara tradición de función pública.

Un segundo ejemplo, es la implementación del principio de mérito como criterio objetivo de evaluación para el ingreso al servicio público, a través de la técnica del concurso, que en este caso, es mucho más acorde con la necesidad de vincular los empleos individualmente analizados.

Este hecho en concreto, y en especial en la extensión de los concursos a todos los empleos de la administración, anula la posibilidad efectiva de realizar una carrera en el Estado, ya que en caso de que se desee ascender dentro de la estructura jerárquica de cargos, será necesario en todo caso someterse cada vez a un nuevo concurso.

Por esta razón, nuestro sistema de administración de personal, aunque se reconozca así mismo como un régimen de función pública, en la actualidad mantiene una tendencia hacia la flexibilización laboral, hacia la disminución de las diferencias con el régimen laboral general, y por esa vía en el mediano plazo a la transformación de este por un sistema abierto o de empleo, al estilo de los regímenes clásicos de Civil Service.

En la actualidad, vivimos en una especie de híbrido que combina por una parte la estabilidad en el empleo y el sometimiento a una relación de especial sujeción, característicos del modelo de función pública, con la estructuración del empleo público a partir de la definición detallada del mismo, y la aplicación extensiva y general del principio del mérito como criterio de ingreso y ascenso.

Por otra parte, y en relación con los regímenes de carrera administrativa, en el que el término de régimen general, pareciera denotar la excepción, por cuanto existen muchos otros regímenes especiales y específicos que aunque aplicados en menos entidades, integran un número igual o mayor de empleados.

En este sentido, la inclusión de los regímenes específicos de carrera administrativa en el marco de acción de la Comisión Nacional del Servicio Civil, es claramente un adelanto significativo en la materia, pues permite la armonización de los instrumentos y las técnicas de ordenación del empleo público y del sistema de administración de personal.

Sin embargo, los regímenes especiales de carrera, parecen configurarse como islas al margen de la administración, en donde la aplicación concreta de los mandatos

constitucionales y el respeto por los derechos fundamentales de igualdad de oportunidades o libre acceso parecen sucumbir ante el principio de autonomía administrativa y financiera, o en el mejor de los casos, encontrarse a la espera de la regulación de estos contenidos por parte del legislador.

No obstante, más allá de las conclusiones hasta ahora expuestas, la gran conclusión de esta investigación es sin duda alguna, la identificación de una carencia estructural del modelo de gestión de los recursos humanos en el Estado Colombiano, a saber, la inexistencia de un marco general a manera de estatuto del empleo público o de la función pública, que reglamente y regule los principios básicos y fundamentales que como mínimo deberían existir a la hora de reconocer la relación laboral con el Estado.

De manera tal, que una de las necesidades futuras más ingente e inminentes, es la necesidad de orientar la discusión y reflexión de esta temática, hacia la consecución de la suma de voluntades y consenso general entre la academia y los ciudadanos, con el objetivo de subsanar esta carencia en el mediano plazo, a través de la expedición y aprobación en el Legislativo de un Estatuto Básico del Empleo Público aplicable al universo del Estado Colombiano.

Ahora bien, en concordancia con las conclusiones anteriormente expuestas, como resultado de la presente investigación, se ha podido comprobar y corroborar la hipótesis inicial o de partida, a saber:

*“La metodología de implementación de la meritocracia con la que actualmente se desarrollan los procesos de selección por concurso abierto de méritos en Colombia, es incongruente con el interés por consolidar la carrera administrativa; ya que, al obligar a que todos los empleos de la administración se provean por la vía del concurso abierto de méritos, se están desconociendo algunos de los pilares fundamentales del sistema de carrera, como son, el ascenso y la expectativa de crecimiento y desarrollo profesional con su consabido incremento en la remuneración salarial.”*

Dado que, con los resultados obtenidos y las evidencias halladas, se encuentran suficientes argumentos como para señalar que efectivamente, la consolidación e

implementación de la meritocracia en Colombia, es una muestra de un proceso de modernización del Estado cuyo propósito es flexibilizar las relaciones laborales en el sector público, que se desarrolla de manera incompatible con el régimen de carrera administrativa que durante años se ha construido en el país.

De tal forma, que en el futuro, estaremos ante un mecanismo de ingreso al empleo público, que difícilmente garantizara aspectos esenciales en el modelo de carrera administrativa, tales como la promoción, la capacitación, el ascenso y la movilidad entre administraciones.

Dicho lo cual, no debe resultarnos extraño o ajeno, si en el seno de algunos regímenes especiales de carrera administrativa, en el futuro no encontramos con la adopción de algunas medidas que tiendan al fortalecimiento institucional de su propio régimen mediante la construcción de modelos similares a los cuerpos funcionariales.

Por lo tanto, la principal recomendación que se plantea a partir de los resultados de la presente investigación es la de desarrollar cuanto antes, un mandato legal de obligatorio cumplimiento que regule y reglamente le marco general en el que se establezcan los principios mínimos en las temáticas de empleo público y función pública.

De tal suerte, que a partir de esta medida general, exista una homogeneidad en las reglas de acceso a la Función Pública en condiciones de igualdad para todos los ciudadanos, que permita hacer efectivo con ello efectivo el derecho constitucional a participar desde la esfera pública en los asuntos a cargo del Estado; y que recoja en un único texto, una detallada regulación de las características intrínsecas de los empleados públicos.



## **CAPITULO 8 BIBLIOGRAFÍA**

**9.1 Libros y Capítulos de Libro. 9.2 Artículos y Revistas. 9.3 Referencia de normas consultadas,** 9.3.1 Disposiciones de Derecho Internacional, 9.3.2 Disposiciones de Derecho Interno Colombiano, 9.3.2.1 Leyes, 9.3.2.2 Decretos, 9.3.3 Jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional, 9.3.3.1 Sentencias de Unificación, 9.3.3.2 Sentencias de Constitucionalidad, 9.3.3.3 Sentencias de Tutela, 9.3.4 Jurisprudencia del Honorable Consejo de Estado, 9.3.5 Jurisprudencia de la Honorable Corte Suprema de Justicia. **9.4 Páginas web consultadas y visitadas.**





## 8 BIBLIOGRAFÍA

### 8.1 Libros y Capítulos de Libro.

ALESSI, Renato (1970). Instituciones de derecho administrativo, traducción de la 3a ed. italiana por Buenaventura Pellisé Prats, editorial Antoni Bosch, Barcelona – España.

ARDILA DUARTE, Benjamín (1975). Administración pública, Sociedad Colombiana de Planificación, Sociedad Colombiana de Ingenieros Industriales y Administrativos, Tercer Mundo Editores, Bogotá D.C. – Colombia.

AUCOIN, Peter (1998). Reforma administrativa en la gestión pública: paradigmas, principios, paradojas y péndulos, en: Lecturas de gestión pública, selección de textos de Brugé y Subirats, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid - España.

BALLÉN, Rafael (1995). Derecho Administrativo del trabajo, función pública, editorial Temis, Bogotá D.C. – Colombia.

BAÑON I. MARTÍNEZ, Rafael y CARRILLO, Ernesto (1997). La Nueva Administración pública, Alianza editorial, Madrid – España.

BAÑON I. MARTÍNEZ, Rafael (2003). La Evaluación y la Acción de las Políticas Públicas, editorial Díaz de Santos, Madrid – España.

BAÑON I. MARTÍNEZ, Rafael y JIMÉNEZ MEROÑO, Sergio (2010). La Nueva Gestión Pública, Instituto de Educación Superior, TQM editorial, Madrid – España.

BARZELAY, Michael (1988) Atravesando la Burocracia, una nueva perspectiva de la administración pública, Fondo de Cultura Económica de México, México D.F. – México.

BERGERON, Gérard (1969). *Fonctionnement de l'état*, Libraire Armand Colin, Paris – Francia.

BÖCKENFÖRDE, Ernst Wolfgang (2000), *Estudios sobre el Estado de derecho y la democracia*, traducción de Rafael de Agapito Serrano, editorial Trotta, Madrid – España.

BONILLA – CASTRO, Elssy y RODRÍGUEZ SEHK, Penélope (1997). *Más allá del dilema de los métodos*, editorial Norma, Bogotá D.C. – Colombia.

CAMARGO HERNÁNDEZ, David Francisco (1998). *Funcionarios Públicos Evolución y Prospectiva*, Ediciones Defra, Bogotá – Colombia.

CARRE DE MALBERG, Raymond (1986). *Contribution à la Théorie Générale de l'Etat*, Centre National de la Recherche Scientifique, Paris – Francia.

CHIAVENATO, Idalberto (2000). *Administración de Recursos Humanos*, editorial Mc Graw Hill. Bogotá D.C. – Colombia.

CHRISTENSEN, Tom, y LÆGREID, Per. (2001). *New Public Management. The transformation of ideas and practices*, Ashgate Publishing Limited, Hampshire – England.

DAHL Robert A. (1970). *Análisis político actual*, Edición en español (1985) editorial Eudeba, Buenos Aires – Argentina,

DEROCHE, Henri (1966). *Les Mythes administratifs, essai de sociologie phénoménologique*; ouvrage publié avec le concours du Centre National de la Recherche Scientifique du Paris, Presses Universitaires de France, Paris – Francia.

DEBBASCH, Charles (1975). *Ciencia administrativa, administración pública*, Escuela Nacional de Administración Pública, Madrid – España.

DUVERGER, Maurice (1981). Sociología política, editorial Ariel, Barcelona - España.

FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, Juan (2004). El acceso al empleo público, Editado por el Centro de Estudios Financieros, Madrid – España.

FRIEDMANN, John (1991). Planificación en el Ámbito Público: Traducido y publicado por el Instituto Nacional de Administración Pública, Colección Estudios. Madrid – España.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (1981). Revolución francesa y administración contemporánea, Editorial Taurus, 2a. edición, Madrid – España.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (1985). La administración Española, editorial Civitas, Madrid – España.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (2006). “Participación del Administrado en las Funciones Administrativas” en Curso de Derecho Administrativo, Tomo II, editorial Civitas, Buenos Aires – Argentina.

GARCÍA – PELAYO, Manuel (1991). Derecho Constitucional comparado, en Obras completas, Centro de Estudios Constitucionales, Volumen I, Madrid – España.

GALEANO MARÍN, María Eulalia (2004). Estrategias de investigación social cualitativa, editorial Carretera, Medellín – Colombia.

GAZIER, Françoise (1972). La Fonction Publique dans le monde, editorial Cujas, París – Francia.

GEDDES, Barbara. (1994). Politician’s Dilemma. Building State Capacity in Latin America. University of California Press. Los Angeles – United States of America.

GÓMEZ CARDONA, Efraín (1995). Derecho Administrativo Colombiano, general y especial, 1º edición, Biblioteca jurídica Dike, Medellín – Colombia.

HERNÁNDEZ, Pedro Alfonso (2004). La Comisión Nacional del Servicio Civil, editorial Jurídica Gustavo Ibáñez. Bogotá D.C. – Colombia.

HORN, Murray (1995). The Political Economy of Public Administration. Institutional Choice in the Public Sector. Cambridge University Press, Cambridge – England.

JELLINEK Georg (1970). Teoría General del Estado, traducción de la segunda edición Alemana y prologo por Fernando de los Ríos, editorial Albatros, Buenos Aires – Argentina.

JOHNSON N, Ronald y LIBECAP D, Gary (1994). The Federal Service and the Problem of Bureaucracy: The Economics and Politics of Institutional Change, National Bureau of Economic Research, Chicago University Press, Chicago – United States of America.

LONGO MARTÍNEZ, Francisco. (2002). Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil, Banco Interamericano de Desarrollo – Diálogo Regional de Políticas, Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas, Instituto de Dirección y Gestión Pública, Barcelona – España.

LONGO MARTÍNEZ, Francisco (2004). Mérito y flexibilidad: La gestión de las personas en las organizaciones del sector público, editorial Paidós. Barcelona – España.

LOSADA L., Rodrigo y CASAS C., Andrés (2008). Enfoques para el análisis político, Historia, epistemología y perspectivas de la ciencia política, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá D.C. – Colombia.

MARTÍNEZ PUÓN, Rafael (2003). La profesionalización de la Administración pública en México, editorial INAP. Madrid – España.

MASCOTT SÁNCHEZ, María de los Ángeles (2003a). Sistemas de servicio civil y sus reformas: revisión comparativa. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, México D.F. – México.

MASCOTT SÁNCHEZ, María de los Ángeles (2003b). Servicio civil: una comparación internacional. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, México D.F. – México.

MENDOZA VERGARA, Luis Eduardo (2010). La carrera administrativa y los regímenes especiales y específicos, editorial Leyer. Bogotá D.C. – Colombia.

MUÑOZ MACHADO, Santiago (2006). Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General, Tomos I y II, Segunda edición, editorial Iustel, Madrid – España.

NARBONDO, Pedro y RAMOS, Conrado (Coord.) (2003). La reconstrucción gerencial del Estado, Enfoques políticos sobre la Nueva gestión pública, Instituto de Ciencia Política, Embajada de los Estados Unidos de América, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo – Uruguay.

NIETO GARCÍA, Alejandro (1976). La Burocracia, I. El pensamiento Burocrático, Instituto de Estudios Administrativos (Escuela Nacional de Administración pública), Primera Edición, Madrid – España.

NISKANEN William, Arthur (1971). Representative government and bureaucracy, University of Chicago Press, Chicago – United States of America.

OLÍAS DE LIMA, Blanca (1995). (Coord.), La Gestión de los Recursos Humanos en las Administraciones Públicas, editorial Complutense, Madrid – España.

OLÍAS DE LIMA Blanca (2001). (Coord.), La Nueva Gestión Pública, editorial Pearson Education, Madrid – España.

ORTEGA ÁLVAREZ, Luis (1998). Teoría de la Organización y la Gestión Administrativa, en: Manual de Derecho Administrativo, Volumen 2, 5º edición, editorial Ariel, Madrid – España.

OSBORNE David y, GAEBLE Ted (1994). La Reinención del Gobierno, Influencia del espíritu empresarial en el sector público, editorial Paidós – Estado y Sociedad. Barcelona – España.

PALOMAR OLMEDA, Alberto (1997). Planificación de los recursos humanos en el ámbito público. McGraw-Hill. Madrid – España.

PARADA VÁSQUEZ, Ramón (2000). Derecho Administrativo, Tomo II Organización y Empleo Público, Decimocuarta Edición, editorial Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid – España.

PETERS Tomas y WATERMAN Robert H, (1982) In search of excellence: lessons from America's best-run companies, New York, editorial Harper and Row, New York – United States of America.

POLLIT, Christopher and BOUCKAERT, Geert (2000). Public management reform a comparative analysis, Oxford University Press, Oxford – England.

PRATS I CATALÁ, Joan (2005). De la Burocracia al Management del Management a la Gobernanza, las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid – España.

RAMIÓ MATAS, Carles (1999). Teoría de la Organización y Administración Pública, editorial Tecnos, Madrid – España.

RAMÍREZ MORA, Juan Manuel (2011). La carrera administrativa en Colombia análisis y perspectivas, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias

Económicas, Escuela de Administración de Empresas y Contaduría Pública, Bogotá D.C., Colombia

RANELLETI, Oreste (1945). *Teoria degli atti amministrativi speciali*, Ed. Guiffré, Milán – Italia.

RINCÓN CÓRDOBA, Iván (2009). *Derecho Administrativo Laboral: Empleo público, sistema de carrera administrativa y derecho a la estabilidad laboral*, Universidad Externado de Colombia. Bogotá D.C. – Colombia.

RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, Antonio (1996). *Los recursos humanos en las administraciones públicas*, editorial Temus, Bogotá D.C. – Colombia.

RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, Andrés (2006). *Los recursos humanos en las administraciones públicas*, editorial Tecnos S.A. Madrid – España.

RODRÍGUEZ PERDOMO, Libardo (1996). *Derecho Administrativo, General y Colombiano*, editorial Temis, Bogotá D.C. – Colombia.

SALA FRANCO, Tomas (1972). *La libertad Sindical y los Empleados Públicos*, Un estudio del derecho italiano, Instituto García Oviedo, Sevilla – España.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel (1996). *Derecho de la función pública*, editorial Tecnos, Madrid – España.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel (2007). (Coord.), *La función pública Directiva en Francia, Italia y España*, Instituto Nacional de Administración pública, Madrid – España.

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (2000). *Principios de Derecho Administrativo, Volumen I. Tercera Edición*, editorial Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid – España.



SARTORI, Giovanni (1999). Elementos de Teoría Política. Versión de María Luz Moran, Alianza editorial, Madrid – España.

SELLTIZ, Claire (1970). Métodos de investigación en las relaciones sociales. Cuarta edición, Editorial Rialp, Madrid – España.

SOLANO SIERRA, Jairo Enrique (2005). Nuevo régimen de Carrera Administrativa, 1º edición, Ediciones doctrina y Ley Ltda. Bogotá D.C. – Colombia.

TOCQUEVILLE, Alexis de (1980). La democracia en América (I), Alianza Editorial, Madrid – España.

VASCONCELOS ALBUQUERQUE SOUSA, Nuno (1999). La función pública como relación especial de Derecho Administrativo, editorial Almeida y Leitaó, Porto – Portugal.

VIDAL PERDOMO, Jaime (2004). Derecho Administrativo, Doceava Edición, editorial Legis, Bogotá D.C. – Colombia.

VILLEGAS ARBELÁEZ, Jairo (2005). Derecho Administrativo Laboral, editorial Legis, Séptima edición, Bogotá D.C. – Colombia.

VILLORÍA MENDIETA, Manuel (2007). El servicio civil de carrera en Latinoamérica: Diagnóstico, causas y propuestas, editorial INAP, Madrid – España.

VILLORÍA MENDIETA, Manuel y DEL PINO MATUTE Eloísa (1997). Manual de Gestión de Recursos Humanos en las administraciones públicas, editorial Tecnos S.A., Madrid – España.

WEBER, Max (1985). ¿Was ist die Bürokratie?, ¿Qué es la burocracia? traducción de Rufino Arar, editorial Leviatán, Buenos Aires – Argentina.

WEBER, Max (1997). Economía y Sociedad, esbozo de sociología comprensiva, segunda edición preparada por Johannes Winckelmann, Fondo de Cultura Económica de México. México D.F. – México.

WEBER, Max (2007). El Político y el Científico, Alianza editorial, Madrid –España.

WILSON Q. James (1989) Bureaucracy, What Government Agencies do and why they do it, Basic Books, New York – United States of America.

YOUNES MORENO, Diego (1998). Derecho Administrativo Laboral: función pública, Régimen Disciplinario, nueva Ley de Carrera Administrativa, editorial Temis S.A. Bogotá D.C. – Colombia.

YOUNES MORENO, Diego (1999). El nuevo estatuto de organización y funcionamiento de la Administración pública: análisis y comentarios de la Ley 489 de 1998, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, Bogotá D.C. – Colombia.

## 8.2 Artículos y Revistas.

ARELLANO, David y otros (2000). Nueva gerencia pública en acción: procesos de modernización presupuestal. Un análisis inicial en términos organizativos. Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México. En: Reforma y Democracia, N° 17, junio 2000.

ÁVILA, Ricardo (2002). Diagnóstico institucional del sistema de servicio civil en Colombia, Banco Interamericano de Desarrollo – BID, Bogotá D.C. – Colombia

BONIFACIO, José Alberto (1995). La experiencia Argentina en materia de profesionalización de la función pública y la capacitación, En: Reforma y Democracia. N° 4, julio de 1995.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (1997). La Reforma del Estado de los años noventa, Lógica y mecanismos de control, Trabajo presentado en la segunda reunión del círculo de Montevideo, Barcelona 25 – 26 de abril de 1997; publicado en: Cadernos MARE do Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, Brasília D.F. 1997, En: Revista Desarrollo Económico, Volumen 38 Número 150 (Julio- septiembre de 1998).

CALDERÓN HERNÁNDEZ, Gregorio (2004). Gerencia del talento humano en el sector público. En: Cuadernos de Administración. Universidad Pontificia Javeriana. Volumen 17, N° 28, Bogotá D.C. - Colombia.

CARLSON, Ingrid. PAYNE J, Mark (2003). Estudio Comparativo de Estadísticas de Empleo Público en 26 Países de América Latina y el Caribe. En: *Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. Servicio Civil: Temas para un diálogo*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C. – Estados Unidos.

CEPAL – Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (2009). Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, documento electrónico publicado en el portal web, [http://websie.eclac.cl/anuario\\_estadistico/anuario\\_2009/](http://websie.eclac.cl/anuario_estadistico/anuario_2009/)

COMISIÓN DE RACIONALIZACIÓN DEL GASTO Y DE LAS FINANZAS PÚBLICAS (1997). Informe final: el saneamiento fiscal un compromiso de la sociedad. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Bogotá D.C. - Colombia.

CROZIER, Michael (1996). La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública. Documento presentado en el I Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Río de Janeiro, Brasil, del 7 al 9 de noviembre de 1996.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, DAFP (2008). Guía de Modernización de las Entidades Públicas. Bogotá (Documento Electrónico.), publicado en el portal web, <http://www.dafp.gov.co>.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, DAFP (2009). Cartillas de administración pública, Instructivo para establecer o ajustar el Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales, Versión 2005 - 2009, Documento electrónico publicado en el portal web, <http://www.dafp.gov.co>.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, DAFP (2010). Manual de Estructura del Estado Colombiano, Versión 2010, Documento electrónico publicado en el portal web, <http://www.dafp.gov.co>.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, DANE (2005). Censo General de Población, Documento electrónico publicado en el portal <http://web www.dane.gov.co>.

ECHEBARRIA, Koldo. (2006). Caracterización empírica de las burocracias latinoamericanas: Configuraciones y roles en el proceso de elaboración de las políticas públicas. Revista del CLAD, Reforma y Democracia, No. 34.

ECHEVERRI PIEDRAHITA, Guido (2003). Peculiaridades de la reforma del Estado en Colombia, Ponencia admitida en el VIII Congreso Internacional del CLAD, ciudad de Panamá – Panamá, 28-31 de Octubre de 2003.

ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA – ESAP (2004). Especial sobre la carrera administrativa en Colombia. *Revista Administración y Desarrollo*. 42. Segundo semestre, Bogotá D.C. – Colombia.

EVANS, Peter (1996). El Estado como problema y como solución, *Revista de Desarrollo Económico* No. 140 Volumen. 35 Enero – Marzo, Páginas 529 – 559, Instituto de Desarrollo Económico y Social, Buenos Aires – Argentina.

FUENTES Guillermo, GÜEMES María Cecilia, ISAZA Carolina (2009). Modernizar y democratizar la administración pública una mirada desde la realidad latinoamericana, En: *Revista Transformación, Estado y Democracia* No. 44 pp. 93 – 110.

GONZÁLEZ GARCÍA, Carlos Emilio (2004). La Carrera Administrativa en la modernización estatal. En *Administración y desarrollo*. Facultad de Investigaciones – ESAP-. Número 42, segundo semestre, Bogotá D.C. – Colombia.

GUERRERO, Omar (1992). Políticas y criterios técnicos para la modernización curricular de la formación de gerentes públicos en Iberoamérica, AECID, INAD, PNUD, Caracas – Venezuela.

GUTIERREZ REÑÓN, Alberto, (1966) Estructura de la burocracia española, en *Revista Española de Opinión Pública*, N° 3, Madrid – España.

HERNÁNDEZ, Pedro Alfonso (2005). La provisión de empleo de carrera en Colombia, Ponencia admitida en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública, Santiago - Chile.

HERNÁNDEZ, Pedro Alfonso (2006). Evolución de la carrera administrativa y principios constitucionales del modelo de función pública en Colombia. Ponencia presentada en el XI Congreso Internacional del CLAD, Ciudad de Guatemala, 7 - 10 Nov. 2006.

HOOD, Christopher (1991). ¿A Public Management for all Seasons? en Public Administration, Vol. 69, No. 1, pp. 3-19, Royal Institute of Public Administration. London – England.

HYDEN Goran, COURT Julius, y MEASE Ken (2003). The bureaucracy and governance in 16 developing countries, World Governance Survey Discussion Paper 7. July, Overseas Development Institute.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA – INAP (2002). La profesionalización de la función pública en Iberoamérica, editorial INAP. Madrid – España.

JIMÉNEZ BENÍTEZ, William (2005). Reforma administrativa y carrera administrativa en Colombia: frustraciones, razones y oportunidades, Ponencia X Congreso Internacional del CLAD, Santiago, Chile, 18 - 21 Octubre.

KÖHLER, Bernhard (2002). Aspectos financieros de la carrera de los funcionarios públicos, en Revista Centroamericana de Administración pública, Numero 42 – 43, pp. 83 – 98. San José de Costa Rica – Costa Rica.

LAPUENTE GINÉ, Víctor. (2008). Why Bureaucracy? Political Power and the Emergence of Autonomous Bureaucracies, the Quality of Government Institute, QoC working paper series (23). Department of Political Science University of Gothenburg, Göteborg – Sweden.

LONGO MARTÍNEZ, Francisco (2001). La reforma del servicio civil en las democracias avanzadas: mérito con flexibilidad, Instituto de Dirección y Gestión Pública de ESADE. Barcelona, Documento de trabajo elaborado para el primer dialogo regional de política de gestión pública y transparencia, Washington, D.C., Abril 26 y 27.

LONGO MARTÍNEZ, Francisco (2005a). La gestión del empleo público en América Latina: Ejes de un diagnóstico institucional comparado, Ponencia para el X Congreso del CLAD, Santiago de Chile, 18 - 21 Octubre.

LONGO MARTÍNEZ, Francisco (2005b). Obstáculos y estrategias de reformas de la función pública en Iberoamérica, Unión Iberoamericana de Municipalistas Numero 31, octubre 2005, Serie Síntesis, Granada – España.

LONGO MARTÍNEZ, Francisco (2005c). La Implantación de la carta Iberoamericana de la Función Pública: Obstáculos y Estrategias de Reforma, Ponencia para el Foro Iberoamericano: Revitalización de la Administración Pública, Estrategias para la Implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública, México D.F. – México.

LYNN, Laurence. (2008). what is a Neo-Weberian State? Reflections on a Concept and its Implications. En: POLLIT Christopher Y BOUCKAERT Geert. The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy Special Issue: A Distinctive European Model? The Neo-Weberian State Volume I, Number 2, Winter 2008/2009.

MENDOZA SALADEN, Ericina (1986). Hechos y perspectivas, Informe al Congreso 1982 – 1986, Departamento Administrativo del Servicio Civil, Bogotá D.C. – Colombia.

MILWARD, Brinton. RAINEY, Hal (1983). Don't blame the bureaucracy. Journal of Public Policy, Volume 3, Part 2, pp.149-168, Cambridge University Press, Cambridge – England.

MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (1997). Modelos de Función Pública Comparada, Secretaría de Estado para la Administración Pública, Dirección General para la Función Pública, Colección Informes y Documentos, Serie Administración General, Madrid – España.

MONTALVO ROMERO, Josefa (2009). Perspectivas del trabajo burocrático En: Letras Jurídicas, revista de los investigadores del centro de estudios sobre derecho, globalización y seguridad. Universidad de Veracruz. Número 19 año 10, enero – junio de 2009.

MORENO BERMÚDEZ, Carlos Humberto (2006). La carrera administrativa, el empleo público y la gerencia pública en Colombia, *Revista Centroamericana de Administración pública*. Documento presentado en el XIII Foro de la función pública del Istmo Centro-americano, “Globalización, Buen Gobierno y función pública”, organizado por el Instituto Centroamericano de Administración pública, ICAP, y la Oficina Nacional de Servicio Civil, ONSEC, de la Presidencia de la República de Guatemala.

OLIVA DE CASTRO, Andrés, (1965) La articulación en cuerpos de la función pública española, en Documentación Administrativa, No. 96, Madrid – España.

OLIVA DE CASTRO, Andrés, (1968) Los cuerpos de funcionarios, en Documentación Administrativa, No. 124, Madrid – España.

OLSEN, Johan (2006). Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Volume 16, pp 1-24. Oxford University Press, Oxford – England.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, OECD (1999), *European Principles for Public Administration*, Sigma Papers. No. 27 January 1, 1999, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/5kml60zwd7h-en>.

PAROT, Rodrigo (2009). Institucionalidad en Colombia Desafíos y retos desde la perspectiva Del Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Interamericano de Desarrollo. (Documento electrónico).



PIERRE, Jon (2009). We are all customers now: understanding the influence of Economic, Theory in Public Administration. QoC working paper series 2009:6, Göteborg – Sweden.

PRATS CATALÁ, Joan (1998). Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neo institucionalista. En: Revista del CLAD Reforma y Democracia. N° 11 junio de 1998. Caracas - Venezuela.

PRATS I CATALÁ, Joan (2000). *Del clientelismo al mérito en el empleo público análisis de un cambio institucional* Publicado en la Biblioteca IDEAS del Instituto Internacional de Gobernabilidad, Universidad Oberta de Catalunya, Documento electrónico incluido en la Biblioteca IDEAS del IIG – PNUD. Col. Documentos, N° 58.

PUENTES GONZÁLEZ, Germán (2004). Carrera Administrativa: ¿anhelo o realidad? En: Revista Desafíos, No. 11: 59 – 105, semestre II de 2004, Bogotá D.C. – Colombia.

RAMIÓ MATAS, Carles (2001). Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública, En las administraciones latinas, Reforma y democracia, No. 21: 77 – 115, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD, Caracas – Venezuela.

RAUCH, James, EVANS, Peter (1999). Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries, University of California, San Diego, Department of Economics, Discussion Paper, March, 99-06, California – United States of America.

SANABRIA, Pedro Pablo (2010). Dos pasos adelante, uno hacia atrás: Colombia y la configuración de un servicio civil profesional y méritocrático, en: Boletín Política Pública Hoy, Número 7 - Año 1, Agosto de 2010, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá D.C. – Colombia.

SARRIA, Consuelo (2002). Profesionalización de la función pública en Colombia, en: La profesionalización de la función pública en Iberoamérica, editorial INAP. Madrid – España.

SCHLÜTER, Klaus (2002). El servicio público en la República Federal Alemana, en: Revista Centroamericana de Administración pública, Numero 42 – 43, pp. 57-74. San José – Costa Rica.

VÉLEZ, Jeannette (2005). Carrera administrativa en Colombia: Un país andino, Ponencia X Congreso Internacional del CLAD, Santiago, Chile, 18-21 de octubre.

WORLD BANK (1993). The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy, Oxford University Press, New York – United States of America.

YOUNES MORENO, Diego (1993). Los cambios en el conjunto de la función pública, y en particular en el subconjunto del sistema de mérito Santa Fe de Bogotá: Departamento Administrativo de la Función Pública, Escuela Superior de Administración pública, Bogotá D.C. – Colombia.

### **8.3 Referencia de normas consultadas**

#### **8.3.1 Disposiciones de Derecho Internacional**

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (*ONU – 1976*), adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A de 16 de diciembre de 1966, Entrada en vigor: de conformidad con el Artículo 49, el 23 de marzo de 1976. (Documento Electrónico).

Convención Americana sobre Derechos Humanos Suscrita en la conferencia especializada interamericana sobre derechos humanos, San José, Costa Rica 7 al 22 de noviembre de 1969, firmada por Colombia el 22 de noviembre de 1969, incorporada al ordenamiento jurídico mediante Ley 16 de 1972 y ratificada el 28 de mayo de 1973. (Documento Electrónico).

Carta Iberoamericana de la función pública, Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración pública y Reforma del Estado, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio de 2003, Resolución N° 11 de la “Declaración de Santa Cruz de la Sierra” Bolivia. (Documento Electrónico).

Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, aprobada por la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración pública y Reforma del Estado, San Salvador, el Salvador, 26 y 27 de junio de 2008, Resolución No. 25 del "Plan de Acción de San Salvador". (Documento Electrónico).

### **8.3.2 Disposiciones de Derecho Interno Colombiano.**

Constitución Política de 1886.

Constitución Política de 1991.

#### **8.3.2.1 Leyes**

Colombia, Congreso de la República, Ley 165 de 1938.

Colombia, Congreso de la República, Ley 5 de junio 17 de 1992, Diario Oficial No. 40.483, de 18 de junio de 1992

Colombia, Congreso de la República, Ley 27 de diciembre 23 de 1992, Diario Oficial No. 40.700, de 29 de diciembre de 1992.

Colombia, Congreso de la República, Ley 100 de diciembre 23 de 1993, Diario Oficial No. 41.148, de 23 de diciembre de 1993.

Colombia, Congreso de la República, Ley 190 de junio 6 de 1995, Diario Oficial No. 41.878, de 6 de junio de 1995.

Colombia, Congreso de la República, Ley 270 de marzo 7 de 1996, Diario Oficial No. 42.745, de 15 de marzo de 1996.

Colombia, Congreso de la República, Ley 443 de junio 11 de 1998, Diario Oficial No. 43.320, de 12 de junio de 1998

Colombia, Congreso de la República, Ley 489 de diciembre 29 de 1998, Diario Oficial No. 43.464, de 30 de diciembre de 1998.

Colombia, Congreso de la República, Ley 734 de febrero 5 de 2002, Diarios Oficiales No. 44.699 y No. 44.708, del 5 y 14 de febrero de 2002.

Colombia, Congreso de la República, Ley 789 de diciembre 27 de 2002, Diario Oficial No. 45.046, del 27 de diciembre de 2002.

Colombia, Congreso de la República, Ley 790 de diciembre 27 de 2002, Diario Oficial No. 45.046, del 27 de diciembre de 2002.

Colombia, Congreso de la República, Ley 797 de enero 29 de 2003, Diario Oficial No. 45.079, del 29 de enero de 2003.

Colombia, Congreso de la República, Ley 909 de septiembre 23 de 2004, Diario Oficial No. 45.680, de 23 de septiembre de 2004.

Colombia, Congreso de la República, Ley 938 de diciembre 30 de 2004, Diario Oficial No. 45.778 de 31 de diciembre de 2004.

Colombia, Congreso de la República, Ley 1285 de enero 22 de 2009, Diario Oficial No. 47240 de 22 de enero de 2009.

Colombia, Congreso de la República, Ley 1350 de agosto 6 de 2009, Diario Oficial No. 47433 de 6 de agosto de 2009.

### **8.3.2.2 Decretos**

Colombia, Presidente de la Republica, Decreto 2400 del 19 de Septiembre de 1968 *“Por el cual se modifican las normas que regulan la administración del personal civil y se dictan otras disposiciones”*, Diario Oficial No. 32.625, del 18 de Octubre de 1968.

Colombia, Presidente de la Republica y Departamento Administrativo del Servicio Civil, Decreto 3074 del 17 de Diciembre de 1968 *“Por el cual se modifica y adiciona el Decreto número 2400 de 1968”*, Diario Oficial No. 32.686, del 16 de Enero de 1969.

Colombia, Presidente de la Republica, Decreto 3135 del 26 de Diciembre de 1968, *“Por el cual se prevé la integración de la seguridad social entre el sector público y el privado y se regula el régimen prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales”*, Diario Oficial No. 32.689, del 20 de Enero de 1969.

Colombia, Presidente de la Republica y Ministerio de Gobierno, Decreto 3148 del 26 de Diciembre de 1968, *“Por el cual se adiciona el Decreto Número 3135 de 1968”*, Diario Oficial No 32.755, del 11 de Abril de 1969.

Colombia, Presidente de la Republica y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Decreto 1848 del 4 de Noviembre de 1969, *“Por el cual se reglamenta el Decreto 3135 de 1968”*, Diario Oficial No. 32.937, del 20 de Noviembre de 1969.

Colombia, Presidente de la Republica y Departamento Administrativo del Servicio Civil, Decreto 1950 del 24 de Septiembre de 1973 *“Por el cual se reglamentan los Decretos - Leyes 2400 y 3074 de 1968 y otras normas sobre administración del personal civil”*, Diario Oficial No. 33.962, del 5 de Noviembre de 1973.

Colombia, Presidente de la Republica, Departamento Administrativo del Servicio Civil y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Decreto 1042 del 7 de Junio de 1978, *“Por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos de los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y unidades administrativas especiales del orden nacional, se fijan las escalas*

*de remuneración correspondiente a dichos empleos y se dictan otras disposiciones”,* Diario Oficial No. 35.035, del 15 de Junio 15 de 1978.

Colombia, Presidente de la Republica, Departamento Administrativo del Servicio Civil y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Decreto 1045 del 7 de Junio de 1978, *“Por el cual se fijan las reglas generales para la aplicación de las normas sobre prestaciones sociales de los empleados públicos y trabajadores oficiales del sector nacional”*, Diario Oficial No. 35.035, del 15 de Junio 15 de 1978.

Colombia, Presidente de la República, Decreto 01 del 2 de Enero de 1984, *“Por el cual se reforma el código contencioso administrativo”*, Diario oficial No. 36.439, del 10 de Enero de 1984.

Colombia, Presidente de la Republica y Departamento Administrativo del Servicio Civil, Decreto 2146 de 19 de Septiembre de 1989, *“Por el cual se expide el régimen de administración de personal de los empleados del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS”*, Diario Oficial No.38.987 de 19 de Septiembre de 1989.

Colombia, Presidente de la Republica y Ministerio de Justicia y del Derecho. Decreto 407 de 20 de Febrero de 1994, *“Por el cual se establece el régimen de personal del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario”*, Diario Oficial No.41.233 de 21 de Febrero de 1994.

Colombia, Presidente de la Republica y Departamento Administrativo de la Función Pública, Decreto 2329 del 29 de Diciembre de 1995, *“Por el cual se reglamenta el capítulo I del Decreto Ley No. 1222 de junio 28 de 1993, los Artículos 7 y 10 de la Ley 190 de 1995 y se dictan otras disposiciones”*, Diario Oficial No. 42.167, del 29 de diciembre de 1995.

Colombia, Presidente de la Republica y Departamento Administrativo de la Función Pública, Decreto 1567 del 5 de Agosto de 1998 *“Por el cual se crean el sistema nacional de capacitación y el sistema de estímulos para los empleados del Estado”*, Diario Oficial No. 43.358, del 10 de Agosto de 1998.

Colombia, Presidente de la Republica, Ministerio de la Protección Social y Departamento Administrativo de la Función Pública, Decreto 3344 del 20 de Noviembre de 2003, *“Por el cual se reglamenta parcialmente el Artículo 192 de la Ley 100 de 1993”*, Diario Oficial No. 45378, del 21 de Noviembre de 2003.

Colombia, Presidente de la Republica y Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Decreto 765 del 17 de Marzo de 2005, *“Por el cual se modifica el Sistema Específico de Carrera de los empleados de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN”*, Diario Oficial No. 45.855, del 19 de Marzo de 2005.

Colombia, Presidente de la Republica y Departamento Administrativo de la Función Pública, Decreto 770 del 17 de Marzo de 2005, *“Por el cual se establece el sistema de funciones y de requisitos generales para los empleos públicos correspondientes a los niveles jerárquicos pertenecientes a los organismos y entidades del Orden Nacional, a que se refiere la Ley 909 de 2004”*, Diario Oficial No. 45.855, del 19 de Marzo de 2005.

Colombia, Presidente de la Republica y Departamento Administrativo de la Función Pública, Decreto 775 del 17 de Marzo de 2005, *“Por el cual se establece el Sistema Específico de Carrera Administrativa para las Superintendencias de la Administración pública Nacional”*, Diario Oficial No. 45.855, del 19 de Marzo de 2005.

Colombia, Presidente de la Republica y Departamento Administrativo de la Función Pública, Decreto 780 del 17 de Marzo de 2005, *“Por el cual se establece el Sistema Específico de Carrera para los Empleados del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República”*, Diario Oficial No. 45.855, del 19 de Marzo de 2005.

Colombia, Presidente de la Republica y Departamento Administrativo de la Función Pública, Decreto 785 del 17 de Marzo de 2005 *“Por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación y de funciones y requisitos generales de los empleos de las entidades territoriales que se regulan por las disposiciones de la Ley 909 de 2004”*, Diario Oficial No. 45.855, del 19 de Marzo de 2005.



Colombia, Presidente de la Republica y Departamento Administrativo de la Función Pública, Decreto 790 del 17 de Marzo de 2005, *“Por el cual se establece el Sistema Específico de Carrera Administrativa en la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, Aerocivil.”*, Diario Oficial No. 45.855, del 19 de Marzo de 2005.

Colombia, Presidente de la Republica y Departamento Administrativo de la Función Pública, Decreto 1227 del 21 de Abril de 2005, *“Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 909 de 2004 y el Decreto-Ley 1567 de 1998”*, Diario Oficial No. 45.890, del 25 de Abril de 2005.

Colombia, Presidente de la Republica y Departamento Administrativo de la Función Pública, Decreto 1601 del 20 de Mayo de 2005, *“Por el cual se establece la evaluación de competencias gerenciales para la provisión de empleos de libre nombramiento y remoción”*, Diario Oficial No. 45.917, del 23 de Mayo de 2005.

Colombia, Presidente de la Republica y Departamento Administrativo de la Función Pública, Decreto 2772 del 10 de Agosto de 2005, *“Por el cual se establecen las funciones y requisitos generales para los diferentes empleos públicos de los organismos y entidades del orden nacional y se dictan otras disposiciones”*, Diario Oficial No. 45997, del 11 de Agosto de 2005.

Colombia, Presidente de la Republica y Departamento Administrativo de la Función Pública, Decreto 2539 de 22 de Julio de 2005 *“Por el cual se establecen las competencias laborales generales para los empleos públicos de los distintos niveles jerárquicos de las entidades a las cuales se aplican los Decretos Ley 770 y 785 de 2005”*, Diario Oficial No. 45.980, del 25 de Julio de 2005.

Colombia, Presidente de la Republica y Departamento Administrativo de la Función Pública, Decreto 3626 de 10 de Octubre de 2005, *“Por el cual se reglamenta el Decreto – Ley 765 de 2005”*, Diario Oficial No.46.059 de 12 de Octubre de 2005.

Colombia, Presidente de la Republica y Departamento Administrativo de la Función Pública, Decreto 4500 del 05 de Diciembre de 2005, *“Por el cual se reglamenta el Artículo 24 de la Ley 443 de 1998 y la Ley 909 de 2004”*, Diario Oficial No. 46.114, del 6 de Diciembre de 2005.

Colombia, Presidente de la Republica, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y Departamento Administrativo de la Función Pública, Decreto 2011 del 16 de Junio de 2006, *“Por el cual se establece el procedimiento para la designación del Director General de las Corporaciones Autónomas Regionales y de las Corporaciones de Régimen Especial y se adoptan otras disposiciones”*, Diario Oficial No. 46.301, del 16 de Junio de 2006.

Colombia, Presidente de la Republica, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Departamento Administrativo de la Función Pública, Decreto 2489 del 25 de Julio de 2006, *“Por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos públicos de las instituciones pertenecientes a la Rama Ejecutiva y demás organismos y entidades públicas del Orden Nacional y se dictan otras disposiciones”*, Diario Oficial No. 46.340, del 25 de Julio de 2006.

Colombia, Presidente de la Republica, Ministerio de la Protección Social y Departamento Administrativo de la Función Pública, Decreto 800 del 14 de Marzo de 2008, *“Por el cual se reglamenta parcialmente el Artículo 28 de la Ley 1122 de 2007”*, Diario Oficial No. 46.931, del 14 de Marzo de 2008.

Colombia, Presidente de la Republica y Ministerio de Relaciones Exteriores, Decreto 1663 del 12 de Mayo de 2010, *“Por el cual se reglamenta el literal a) del Artículo 61 del Decreto-Ley 274 de 2000”*, Diario Oficial No. 47.708, del 13 de Mayo de 2010.

### **8.3.3 Jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional**

#### **8.3.3.1 Sentencias de Unificación**

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia de Unificación SU – 133 de 2 de Abril de 1998, Referencia: Expediente T – 125050, Magistrado Ponente, Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia de Unificación SU – 134 de 2 de Abril de 1998, Referencia: Expediente T – 134050, Magistrado Ponente, Dr. Hernando Herrera Vergara.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia de Unificación SU – 135 de 2 de Abril de 1998, Referencia: Expediente T – 134359, Magistrado Ponente, Dr. Hernando Herrera Vergara.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia de Unificación SU – 136 de 2 de Abril de 1998, Referencia: Expediente T – 136683, Magistrado Ponente, Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia de Unificación SU – 250 de 26 de Mayo de 1998, Referencia: Expediente T – 134192, Magistrado Ponente, Dr. Alejandro Martínez Caballero.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia de Unificación SU – 086 de 17 de Febrero de 1999, Referencia: Expediente T – 173401 y otros, Magistrado Ponente, Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia de Unificación SU – 1114 de 24 de Agosto de 2000, Referencia: Expediente T – 284257, Magistrado Ponente, Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia de Unificación SU – 613 de 6 de Agosto de 2002, Referencia: Expediente T – 489761, Magistrado Ponente, Dr. Eduardo Montealegre Lynett.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia de Unificación SU – 913 de 11 de Diciembre de 2009, Referencia: Expedientes Acumulados T – 2210489, T – 2223133, T – 2257329, T – 2292644, T – 2386105, T – 2384537, T – 2368681, T – 2398211, T – 397604, Magistrado Ponente, Dr. Juan Carlos Henao Pérez.

### **8.3.3.2 Sentencias de Constitucionalidad**

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia de Constitucionalidad C – 479 de 13 de Agosto de 1992, Referencia: Expediente D – 020 y otros, Magistrados Ponentes, Dr. José Gregorio Hernández Galindo y Dr. Alejandro Martínez Caballero.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia de Constitucionalidad C – 195 de 21 de Abril de 1994, Referencia: Expediente D – 421, Magistrado Ponente, Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia de Constitucionalidad C – 071 de 25 de Febrero de 1993, Referencia: Expediente D – 113, Magistrado Ponente, Dr. Alejandro Martínez Caballero.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia de Constitucionalidad C – 040 de 9 de Febrero de 1995, Referencia: Expediente D – 652, Magistrado Ponente, Dr. Carlos Gaviria Díaz.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia de Constitucionalidad C – 041 de 9 de Febrero de 1995, Referencia: Expediente D – 796, Magistrado Ponente, Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia de Constitucionalidad C – 367 de 14 de Agosto de 1996, Referencia: Expediente D – 1246, Magistrado Ponente, Dr. Julio Cesar Ortiz Gutiérrez.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia de Constitucionalidad C – 368 de 14 de Agosto de 1996, Referencia: Expediente D – 1208, Magistrado Ponente, Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia de Constitucionalidad C – 631 de 21 de Noviembre de 1996, Referencia: Expediente D – 1326, Magistrado Ponente, Dr. Antonio Barrera Carbonell.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia de Constitucionalidad C – 564 de 6 de Noviembre de 1997, Referencia: Expediente D – 1646, Magistrado Ponente, Dr. Antonio Barrera Carbonell.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia de Constitucionalidad C – 189 de 6 de Mayo de 1998, Referencia: Expediente D – 1589, Magistrado Ponente, Dr. Alejandro Martínez Caballero.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia de Constitucionalidad C – 153 de 10 de Marzo de 1999, Referencia: Expedientes D – 2156, Magistrado Ponente, Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia de Constitucionalidad C – 372 de 26 de Mayo de 1999, Referencia: Expedientes acumulados D – 2246 y D – 2252, Magistrado Ponente, Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia de Constitucionalidad C – 722 de 29 de Septiembre de 1999, Referencia: Expediente D – 2335, Magistrado Ponente, Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia de Constitucionalidad C – 109 de 9 de Febrero de 2000, Referencia: Expediente D – 2454, Magistrado Ponente, Dr. Alfredo Beltrán Sierra.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia de Constitucionalidad C – 128 de 16 de Febrero de 2000, Referencia: Expediente D – 2471, Magistrado Ponente, Dr. Antonio Barrera Carbonell.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia de Constitucionalidad C – 563 de 17 de Mayo de 2000, Referencia: Expediente D – 2639, Magistrado Ponente, Dr. Fabio Morón Díaz.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia de Constitucionalidad C – 647 de 31 de Mayo de 2000, Referencia: Expediente O.P. 030, Magistrado Ponente, Dr. Fabio Morón Díaz.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia de Constitucionalidad C – 292 de 16 de Marzo de 2001, Referencia: Expedientes acumulados D – 3138 y D – 3141, Magistrado Ponente, Dr. Jaime Córdoba Triviño.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia de Constitucionalidad C – 543 de 23 de Mayo de 2001, Referencia Expediente, D – 3163, Magistrado Ponente, Dr. Álvaro Tafur Galvis.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia de Constitucionalidad C – 830 de 8 de Agosto de 2001, Referencia: Expediente D – 3368, Magistrado Ponente, Dr. Jaime Araujo Rentería.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia de Constitucionalidad C – 954 de 13 de Febrero de 2001, Referencia: Expediente D – 3632, Magistrado Ponente, Dr. Jaime Araujo Rentería.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia de Constitucionalidad C – 090 de 20 de Febrero de 2002, Referencia: Expediente D – 3652, Magistrado Ponente, Dr. Eduardo Montealegre Lynett.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia de Constitucionalidad C – 109 de 20 de Febrero de 2002, Referencia: Expediente D – 3652, Magistrado Ponente, Dr. Jaime Araujo Rentería.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia de Constitucionalidad C – 233 de 4 de Abril de 2002, Referencia Expediente, D – 3704, Magistrado Ponente, Dr. Álvaro Tafur Galvis.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia de Constitucionalidad C – 266 de 16 de Abril de 2002, Referencia: Expediente D – 3726, Magistrado Ponente, Dr. Manuel José Cepeda Espinosa.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia de Constitucionalidad C – 482 de 25 de Junio de 2002, Referencia: Expediente OP. – 060, Magistrado Ponente, Dr. Álvaro Tafur Galvis.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia de Constitucionalidad C – 517 de 9 de Julio de 2002, Referencia: Expediente D – 3839, Magistrado Ponente, Dra. Clara Inés Vargas Hernández.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia de Constitucionalidad C – 793 de 24 de Septiembre de 2002, Referencia: Expediente D – 3963, Magistrado Ponente, Dr. Jaime Córdoba Triviño.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia de Constitucionalidad C – 1038 de 28 de Noviembre de 2002, Referencia: Expediente D – 4066, Magistrado Ponente, Dr. Eduardo Montealegre Lynett.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia de Constitucionalidad C – 1079 de 5 de Diciembre de 2002, Referencia: Expediente D – 4091, Magistrado Ponente, Dr. Rodrigo Escobar Gil.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia de Constitucionalidad C – 161 de 25 de Febrero de 2003, Referencia: Expediente D – 4252, Magistrado Ponente, Dr. Alfredo Beltrán Sierra.



Colombia, Corte Constitucional, Sentencia de Constitucionalidad C – 312 de 22 de Abril de 2003, Referencia: Expediente D – 4286, Magistrado Ponente, Dr. Manuel José Cepeda Espinosa.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia de Constitucionalidad C – 880 de 1 de Octubre de 2003, Referencia: Expedientes D – 4427 y D – 4432, Magistrados Ponentes: Dr. Alfredo Beltrán Sierra y Dr. Jaime Córdoba Triviño.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia de Constitucionalidad C – 100 de 10 de Febrero de 2004, Referencia: Expediente D – 4704, Magistrado Ponente: Dr. Rodrigo Escobar Gil.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia de Constitucionalidad C – 306 de 30 de Marzo de 2004, Referencia: Expediente D – 4828, Magistrado Ponente: Dr. Rodrigo Escobar Gil.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia de Constitucionalidad C – 733 de 14 de Julio de 2005, Referencia: Expediente D – 5558, Magistrado Ponente, Dra. Clara Inés Vargas Hernández.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia de Constitucionalidad C – 1122 de 1 de Noviembre de 2005, Referencia: Expediente D – 5767, Magistrado Ponente: Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia de Constitucionalidad C – 1174 de 17 de Noviembre de 2005, Referencia: Expediente D – 5782, Magistrado Ponente: Dr. Jaime Córdoba Triviño.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia de Constitucionalidad C – 1262 de 5 de Diciembre de 2005, Referencia: Expediente D – 5751, Magistrado Ponente: Dr. Humberto Antonio Sierra Porto.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia de Constitucionalidad C – 049 de 1 de Febrero de 2006, Referencia: Expediente D – 5892, Magistrado Ponente: Dr. Jaime Araujo Rentería.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia de Constitucionalidad C – 175 de 14 de Marzo de 2007, Referencia: Expediente D – 6450, Magistrado Ponente: Dr. Rodrigo Escobar Gil.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia de Constitucionalidad C – 1040 de 4 de Diciembre de 2007, Referencia: Expediente O.P. – 096, Magistrado Ponente: Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia de Constitucionalidad C – 230 – A de 6 de Marzo de 2008, Referencia: Expediente D – 6899, Magistrado Ponente: Dr. Rodrigo Escobar Gil.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia de Constitucionalidad C – 901 de 17 de Septiembre de 2008, Referencia: Expediente OP – 103, Magistrado Ponente: Dr. Mauricio González Cuervo.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia de Constitucionalidad C – 588 de 27 de Agosto de 2009, Referencia: Expediente D – 7616, Magistrado Ponente: Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia de Constitucionalidad C – 015 de 20 de Enero de 2010, Referencia: Expediente D – 7840, Magistrado Ponente: Dr. Humberto Antonio Sierra Porto.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia de Constitucionalidad C – 181 de 17 de Marzo de 2010, Referencia: Expediente D – 7845, Magistrado Ponente: Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia de Constitucionalidad C – 183 de 17 de Marzo de 2010, Referencia: Expediente D – 7866, Magistrado Ponente: Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia de Constitucionalidad C – 319 de 5 de Mayo de 2010, Referencia: Expediente D – 7902, Magistrado Ponente: Dr. Humberto Antonio Sierra Porto.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia de Constitucionalidad C – 533 de 6 de Julio de 2010, Referencia: Expediente D – 7951, Magistrado Ponente: Dr. Luis Ernesto Vargas Silva.

### **8.3.3.3 Sentencias de Tutela**

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia de Tutela T – 379 de Agosto 31 de 1994, Referencia: Expediente No. T – 36603, Magistrados Ponentes, Dr. Vladimiro Naranjo Mesa y Dr. Jorge Arango Mejía.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia de Tutela T – 286 de 4 de Julio de 1995, Referencia: Proceso T – 61923, Magistrado Ponente, Dr. Jorge Arango Mejía.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia de Tutela T – 372 de 24 de Agosto de 1995, Referencia: Expediente T – 69815, Magistrado Ponente, Dr. Alejandro Martínez Caballero.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia de Tutela T – 375 de 23 de Julio de 1998, Referencia: Expediente T – 155.689, Magistrado Ponente, Dr. Alfredo Beltrán Sierra.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia de Tutela T – 388 de 31 de Julio de 1998, Referencia: Expediente T – 161625, Magistrado Ponente, Dr. Fabio Morón Díaz.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia de Tutela T – 800 de 14 de Diciembre de 1998, Referencia: Expediente T – 179.755, Magistrado Ponente, Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia de Tutela T – 564 de 5 de Agosto de 1999, Referencia: Expediente T – 188903, Magistrado Ponente, Dr. Alfredo Beltrán Sierra.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia de Tutela T – 534 de 21 de Mayo de 2001, Referencia: Expediente T – 420601, Magistrado Ponente, Dr. Jaime Córdoba Triviño.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia de Tutela T – 033 de 25 de Enero de 2002, Referencia: Expedientes T – 431.321, T – 460.873 y T – 455.228 Acumuladas, Magistrado Ponente, Dr. Rodrigo Escobar Gil.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia de Tutela T – 604 de 25 de Julio de 2003, Referencia: Expediente T – 721963, Magistrado Ponente, Dr. Alfredo Beltrán Sierra.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia de Tutela T – 1110 de 21 de Noviembre de 2003, Referencia: Expediente T – 771245, Magistrado Ponente, Dra. Clara Inés Vargas Hernández.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia de Tutela T – 484 de 20 de Mayo de 2004, Referencia: Expediente T – 832614, Magistrada Ponente, Dra. Clara Inés Vargas Hernández.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia de Tutela T – 488 de 20 de Mayo de 2004, Referencia: Expediente T – 835433, Magistrado Ponente, Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia de Tutela T – 962 de 7 de Octubre de 2004, Referencia: Expediente T – 759107, Magistrado Ponente, Dra. Clara Inés Vargas Hernández.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia de Tutela T – 054 de 28 de Enero de 2005, Referencia: Expediente T – 984794, Magistrado Ponente, Dr. Jaime Córdoba Triviño.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia de Tutela T – 123 de 17 de Febrero de 2005, Referencia: Expediente T – 974706, Magistrado Ponente, Dr. Álvaro Tafur Galvis.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia de Tutela T – 268 de 17 de Marzo de 2005, Referencia: Expediente T – 1012122, Magistrado Ponente, Dr. Jaime Araujo Rentería.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia de Tutela T – 384 de 12 de Abril de 2005, Referencia: Expediente T – 1018372, Magistrado Ponente, Dr. Rodrigo Escobar Gil.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia de Tutela T – 522 de 19 de Mayo de 2005, Referencia: Expediente T – 1044795, Magistrado Ponente, Dr. Rodrigo Escobar Gil.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia de Tutela T – 528 de 20 de Mayo de 2005, Referencia: Expediente T – 1031221, Magistrado Ponente, Dr. Manuel José Cepeda Espinosa.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia de Tutela T – 939 de 8 de Septiembre de 2005, Referencia: Expediente T – 1118517, Magistrado Ponente, Dra. Clara Inés Vargas Hernández.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia de Tutela T – 1159 de 17 de Noviembre de 2005, Referencia: Expediente T – 1159818, Magistrado Ponente, Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia de Tutela T – 254 de 30 de Marzo de 2006, Referencia: Expediente T – 1248369, Magistrado Ponente, Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia de Tutela T – 521 de 7 de Julio de 2006, Referencia: Expediente T – 1200111, Magistrado Ponente, Dra. Clara Inés Vargas Hernández.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia de Tutela T – 969 de 23 de Noviembre de 2006, Referencia: Expediente T – 1427352, Magistrado Ponente, Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia de Tutela T – 547 de 19 de Julio de 2007, Referencia: Expediente T – 1604996, Magistrado Ponente, Dr. Jaime Araujo Rentería.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia de Tutela T – 634 de 15 de Agosto de 2007, Referencia: Expediente T – 1564737, Magistrado Ponente, Dr. Humberto Antonio Sierra Porto.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia de Tutela T – 734 de 14 de Septiembre de 2007, Referencia: Expediente T – 1630915, Magistrado Ponente, Dr. Manuel José Cepeda Espinosa.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia de Tutela T – 241 de 6 de Marzo de 2008, Referencia: Expedientes T – 1728786 y T – 1754334 (acumulados), Magistrados Ponentes: Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra y Dr. Nilson Pinilla Pinilla.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia de Tutela T – 437 de 8 de Mayo de 2008, Referencia: Expediente T – 1’760644, Magistrado Ponente, Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia de Tutela T – 104 de 20 de Febrero de 2009, Referencia: Expediente T – 2031790, Magistrado Ponente, Dr. Jaime Córdoba Triviño.

#### **8.3.4 Jurisprudencia del Honorable Consejo de Estado.**

Consejo de Estado de Colombia, Sentencia de 23 de Julio de 1998, Radicación número: 484 – 98 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sub - Sección “B”, Consejero ponente. Dr. Carlos Arturo Orjuela Góngora.

Consejo de Estado de Colombia, Sentencia de 13 de Abril de 2000, Radicación número: 1715 – 99 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sub - Sección “B”, Consejero ponente. Dr. Alejandro Ordoñez Maldonado.

Colombia, Consejo de Estado, Sentencia de 26 de Abril de 2007, Radicación número: 11001-03-25-000-2006-00133-00(2085-06), Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Consejero ponente: Dr. Alejandro Ordoñez Maldonado.

Colombia, Consejo de Estado, Sentencia de 1 de Noviembre de 2007, Radicación número: 11001-03-25-000-1999-00150-00(2887-99), Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sub - Sección “A”, Consejero ponente: Dr. Alfonso Vargas Rincón.

Colombia, Consejo de Estado, Sentencia de 19 de Marzo de 2009, Radicación número: 76001-23-31-000-2009-00051-01(AC), Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Consejero ponente: Dra. Ligia López Díaz.

Colombia, Consejo de Estado, Sentencia de 26 de Noviembre de 2009, Radicación número: 05001-23-31-000-2009-01272-01(AC), Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sub – Sección “A”, Consejero ponente: Dr. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

Colombia, Consejo de Estado, Sentencia de 10 de Diciembre de 2009, Radicación número: 05001-23-31-000-2009-01273-01(AC), Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Consejero ponente: Dra. María Nohemí Hernández Pinzón.



Colombia, Consejo de Estado, Sentencia de 21 de Enero de 2010, Radicación número: 17001-23-31-000-2009-00327-01(AC), Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Consejero ponente: Dr. William Giraldo Giraldo.

Colombia, Consejo de Estado, Sentencia de 18 de Febrero de 2010, Radicación número: 25000-23-15-000-2009-01446-01(AC), Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sub - Sección “B”, Consejero ponente: Dr. Alfonso Vargas Rincón.

Colombia, Consejo de Estado, Sentencia de 25 de Febrero de 2010, Radicación número: 50001-23-31-000-2009-00433-01(AC), Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Consejero ponente: Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

Colombia, Consejo de Estado, Sentencia de 25 de Marzo de 2010, Radicación número: 11001-03-25-000-2005-00010-00(0177-05), Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sub – Sección “B”, Consejero ponente: Dr. Víctor Hernando Alvarado Ardila.

Colombia, Consejo de Estado, Sentencia de 22 de Abril de 2010, Radicación número: 05001-23-31-000-2010-00018-01(AC), Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sub – Sección “A”, Consejero ponente: Dr. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

Colombia, Consejo de Estado, Sentencia de 17 de Junio de 2010, Radicación número: 63001-23-31-000-2010-00067-01(AC), Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Consejero ponente: Dra. Susana Buitrago Valencia.

Colombia, Consejo de Estado, Sentencia de 8 de Julio de 2010, Radicación número: 66001-23-31-000-2010-00094-01(AC), Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Consejero ponente: Dra. Martha Teresa Briceño De Valencia.

Colombia, Consejo de Estado, Sentencia de 28 de Octubre de 2010, Radicación número: 25000-23-15-000-2010-02789-01(AC), Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Consejero ponente: Dra. Susana Buitrago Valencia.

### **8.3.5 Jurisprudencia de la Honorable Corte Suprema de Justicia.**

Colombia, Corte Suprema de Justicia, Sala laboral, Sentencia julio 23 de 1959.

#### **8.4 Páginas web consultadas.**

Chile, ONU – Comisión Económica para América Latina y el Caribe, (CEPAL)

[http://websie.eclac.cl/anuario\\_estadistico/anuario\\_2011/](http://websie.eclac.cl/anuario_estadistico/anuario_2011/)

<http://www.eclac.cl>

Colombia, Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC).

<http://www.cnsc.gov.co>

Colombia, Departamento Administrativo de Planeación Nacional (DNP).

<http://www.dnp.gov.co>

Colombia, Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP).

<http://www.dafp.gov.co>

Colombia, Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)

<http://www.dane.gov.co>

Colombia, Escuela Superior de Administración pública (ESAP)

<http://www.esap.edu.co>

Colombia, Rama Judicial del poder público, Honorable Consejo de Estado.

<http://www.consejodeestado.gov.co>

Colombia, Rama Judicial del poder público, Honorable Corte Constitucional.

<http://www.corteconstitucional.gov.co>

Colombia, Rama Judicial del poder público, Honorable Corte Suprema de Justicia.

<http://www.cortesuprema.gov.co>

España, Ministerio de Administraciones Públicas (MAP)

<http://www.seap.minhap.gob.es>

España, Instituto Nacional de Administración pública (INAP).

[http:// www.inap.map.es](http://www.inap.map.es)

Estados Unidos, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

<http://www.iadb.org>

Francia, Organization for Economic Co-operation and Development (OECD)

<http://www.oecd.org>

Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración y Desarrollo (CLAD).

<http://www.clad.org>

## **GLOSARIO**

Dado que tanto en Colombia como en la mayor parte de los países de América Latina, el significado de los conceptos relacionados con la temática de la Función Pública y la gestión de personal en las administración general del Estado, no siempre se refieren a una misma idea en concreto (en el entendido que en algunos casos un mismo concepto puede referirse a circunstancias o nociones diferentes dependiendo del país, la región y el régimen jurídico) y por lo tanto, no existe una definición clara de conceptos y términos que pueda asumirse como homogénea y general; se ha considerado prudente y necesario realizar las precisiones conceptuales pertinentes, en relación con el significado de algunos términos, a partir de las definiciones contenidas en la legislación y en la jurisprudencia Colombiana.

**BUROCRACIA:** Forma de dominación legal (*en el sentido de estar sometido a reglas explícitas y generales*), que se caracteriza por ser impersonal (*es decir, la autoridad es quien tiene la capacidad de ejecutar ciertas funciones determinadas, por criterios establecidos en relación al desempeño de la tarea y no en base a personas determinadas ya sea por tradición o carisma*), eficiente, eficaz y perdurable (*en la medida que distribuye funciones y poderes en los niveles adecuados de manera racional*) y tiende a disminuir las desigualdades sociales (*en la medida que por un lado distribuye autoridad y por el otro el acceso a esa autoridad y sus posibles privilegios no se transmiten de generación a generación*) (Weber, 1997, pp.173-177).

**CARRERA ADMINISTRATIVA:** Es un sistema técnico de administración de personal que tiene por objeto garantizar la eficiencia de la administración pública y ofrecer igualdad de oportunidades para el acceso al servicio público, la capacitación, la estabilidad en los empleos y la posibilidad del ascenso.

La carrera administrativa es entonces un instrumento eficaz para lograr la consecución de los fines del Estado, el cual requiere de una organización adecuada que le permita alcanzarlos, con un recurso humano que no sólo sea calificado sino que pueda desarrollar su función en el largo plazo, es decir, con vocación de

perdurabilidad. Por esta razón, se erige como un sistema que armoniza los principios que rigen la función pública, consagrados principalmente en el preámbulo y en los Artículos 1, 2, 122 a 131 y 209 de la Carta, con la protección del derecho al trabajo<sup>143</sup>.

**CONCURSO DE MÉRITOS:** El concurso es el mecanismo considerado idóneo para que el Estado, dentro de criterios de imparcialidad y objetividad, mida el mérito, las capacidades, la preparación y las aptitudes generales y específicas de los distintos aspirantes a un cargo, con el fin de escoger entre ellos al que mejor pueda desempeñarlo, apartándose en esa función de consideraciones subjetivas, de preferencias o animadversiones y de toda influencia política, económica o de otra índole<sup>144</sup>.

**EMPLEO PÚBLICO:** Se entiende como el conjunto de funciones, tareas y responsabilidades que se asignan a una persona y las competencias requeridas para llevarlas a cabo, con el propósito de satisfacer el cumplimiento de los planes de desarrollo y los fines del Estado<sup>145</sup>.

**EMPLEADO PÚBLICO:** Persona que presta sus servicios en los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, Establecimientos Públicos y Unidades Administrativas Especiales<sup>146</sup>.

**FUNCIÓN PÚBLICA:** Conjunto de tareas y de actividades que deben cumplir los diferentes órganos del Estado, con el fin de desarrollar sus funciones y cumplir sus diferentes cometidos y, de este modo, asegurar la realización de sus fines<sup>147</sup>.

---

<sup>143</sup> Ver, Colombia, Corte Constitucional. *Sentencia de Constitucionalidad C – 954 de 13 de Febrero de 2001*, Referencia: Expediente D – 3632, Magistrado Ponente, Dr. Jaime Araujo Rentería.

<sup>144</sup> Ver, Colombia, Corte Constitucional. *Sentencia de Unificación SU – 133 de 2 de Abril de 1998*, referencia: Expediente T – 125050, Magistrado Ponente, Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>145</sup> Ver, Colombia, Congreso de la República, *Ley 909 de Septiembre 23 de 2004*, Diario Oficial No. 45.680, de 23 de septiembre de 2004, artículo 19.

<sup>146</sup> Ver, Colombia, Presidente de la República y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, *Decreto 1848 del 4 de Noviembre de 1969*, Diario Oficial No. 32.937, del 20 de Noviembre de 1969, artículo 2°.

<sup>147</sup> Ver, Colombia, Corte Constitucional. *Sentencia de Constitucionalidad C – 631 de 21 de Noviembre de 1996*, referencia: Expediente D – 1326, Magistrado Ponente, Dr. Antonio Barrera Carbonell.



**MERITOCRACIA:** Forma por la cual los funcionarios estatales son seleccionados para sus puestos de acuerdo con su capacidad y calidades académicas y profesionales.

**PROVISIONALIDAD:** Mecanismo jurídico de provisión transitoria del empleo público, mediante el cual una persona es nombrada para desempeñar un cargo de carrera administrativa sin gozar de la estabilidad que da la inscripción en carrera, en tanto que dicha persona no ha ingresado mediante concurso de méritos.

**SERVICIO CIVIL:** Forma de administración de los empleos a cargo del Estado, utilizada por los gobiernos anglosajones en Inglaterra y EE.UU. basada en un sistema de empleo en el que las características principales son la descripción detallada de los puestos de trabajo y la neutralidad política de los funcionarios (Parada, 2000, pp.411-419).

**SERVIDOR PÚBLICO:** Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios<sup>148</sup>.

**SPOIL SYSTEM:** Expresión inglesa que describe una práctica por la cual los partidos políticos del gobierno distribuyen a sus propios miembros y simpatizantes cargos institucionales y posiciones de poder.

**TRABAJADOR OFICIAL:** Son trabajadores oficiales los que prestan sus servicios en la construcción y sostenimiento de las obras públicas, con excepción del personal directivo y de confianza que labore en dichas obras, en los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, Establecimientos Públicos, Unidades Administrativas Especiales, Empresas Industriales o Comerciales de tipo oficial y Sociedades de Economía Mixta, y los que prestan sus servicios en

---

<sup>148</sup> Ver, Colombia, *Constitución Política de 1991*, artículo 123.

establecimientos públicos organizados con carácter comercial o industrial, en las empresas industriales o comerciales del Estado y sociedades de economía mixta<sup>149</sup>.

---

<sup>149</sup> Ver, Colombia, Presidente de la República y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, *Decreto 1848 del 4 de Noviembre de 1969*, Diario Oficial No. 32.937, del 20 de Noviembre de 1969, artículo 3°.



## **ANEXOS**

**Anexo I** Solicitud de Información Entidades Públicas. **Anexo II** Ley 165 de 1938.  
**Anexo III** Acto Legislativo 01 de 2008. **Anexo IV** Acto Legislativo 04 de 2011.  
**Anexo V** Ley 909 de 2004.



## ANEXOS

### Anexo 1: Solicitud de Información Entidades Públicas

Bogotá D.C., Noviembre 18 de 2011

Doctor  
**FRIDOLE BALLENDUQUE**  
Presidente  
**Comisión Nacional del Servicio Civil**  
Carrera 4 No. 75 – 49  
Ciudad\_

No. de Radicación: 55223	
Comisión Nacional del Servicio Civil	
Fecha:	Hora:
Asunto:	4.17
Dependencia destinataria:	
Código ADIC. A:	
Código Dependencia:	Firma Atendido:
18 NOV. 2011	

#### ASUNTO: DERECHO DE PETICIÓN DE INFORMACIÓN

Yo **MIGUEL ÁNGEL BOHÓRQUEZ MÉNDEZ**, identificado con **Cédula de Ciudadanía** No. **80.234.365**, ciudadano en ejercicio, mayor de edad y vecino de la ciudad de Bogotá D.C. con domicilio en la Carrera 10 B sur No. 25 – 64, en virtud del derecho fundamental consagrado en los artículos 23 y 45 de la Constitución Política de 1991 y en los artículos 5, 17 y 25 del Decreto 01 de 1984 "Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo"; respetuosa y formalmente me permito formular el presente **DERECHO DE PETICIÓN**.

#### I. HECHOS

En mi condición de estudiante de postgrado e investigador de temas relacionados con el empleo público y la carrera administrativa en Colombia, actualmente me encuentro realizando una investigación académica relacionada con los temas de competencia de la Honorable Comisión Nacional del Servicio Civil, en particular con los resultados cuantitativos en materia de implementación de los procesos de selección por concurso abierto de méritos de que trata el artículo 125 constitucional.

En este sentido, y con el objetivo de analizar los diferentes datos y series estadísticas en esta materia, a fin de contrastar la teoría con la realidad, he acudido inicialmente a la consulta de los sistemas de información y a los documentos técnicos publicados a través de la página web de la Comisión [www.cnsc.gov.co](http://www.cnsc.gov.co).

No obstante, en algunos casos la información a la que se tiene acceso resulta escasa e insuficiente, ya que no se presentan todos los datos o bien porque se trata de documentos técnicos cuya publicación se está construyendo.

Así pues, y con el objetivo de contar con la información más actualizada posible, respetuosa y comedidamente me permito solicitar a través de este medio la siguiente información.

## **II. SOLICITUD**

Respetuosamente quisiera elevar la siguiente consulta a esa entidad, con el fin de que se me pueda responder de conformidad con los últimos datos consolidados en la materia o temática que aquí se plantea.

### **INFORMACIÓN SOBRE CONCURSOS**

Según los datos consolidados que reposan en los sistemas de información de la Honorable Comisión Nacional del Servicio Civil, desde la entrada en vigor de la ley 909 de 2004 y la creación de la Comisión Nacional del Servicio Civil.

- 1) ¿Cuántas convocatorias a concurso se han efectuado?, y de ellas ¿cuántas han concluido y cuantas se encuentran en curso?
- 2) Según los datos consolidados por la Honorable Comisión Nacional del Servicio Civil a lo largo de estos últimos años, en total ¿Cuántos empleos de carrera han sido reportados por la entidades participantes en las diferentes convocatorias a la Oferta Pública de Empleos de Carrera?, y de ellos ¿Cuántos se han provisto como resultado de los concursos?
- 3) A lo largo de estos años, en total ¿Cuántos ciudadanos se han inscrito para participar en los diferentes procesos de selección por concurso abierto de méritos organizados por la Honorable Comisión Nacional del Servicio Civil?
- 4) Del número total de ciudadanos participantes en los concursos, es viable conocer o establecer ¿Cuántos de ellos eran servidores públicos? Independientemente de su forma o tipo de vinculación con la administración, o en su defecto, ¿Cuántos eran servidores públicos con nombramiento provisional o en encargo?
- 5) ¿Cuál es el costo medio de un proceso de selección por concurso abierto de méritos?, me refiero a cuanto le cuesta a la administración en términos económicos realizar todos los procedimientos y etapas necesarias, para llevar a cabo el mandato constitucional del artículo 125 superior.
- 6) En relación con los costos económicos de los concursos, se sabe ¿cuánto cuesta en promedio seleccionar a un candidato para un cargo del nivel operativo, del nivel asistencial, del nivel técnico y del nivel profesional?

### **INFORMACIÓN SOBRE INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO PÚBLICO DE CARRERA ADMINISTRATIVA.**

Según los datos consolidados que reposan en los sistemas de información de la Honorable Comisión Nacional del Servicio Civil, desde la entrada en vigor de la ley 909 de 2004 y la creación de la Comisión Nacional del Servicio Civil.

- 1) ¿Cuántas inscripciones se han efectuado en el Registro Público de Carrera Administrativa?
- 2) De las inscripciones efectuadas, ¿Cuántas corresponden al Sector Central? Y ¿Cuántas corresponden a los sectores descentralizados territorialmente y por servicios?
- 3) De las inscripciones efectuadas, ¿Cuál es la distribución porcentual o en números por nivel jerárquico?, es decir, ¿Cuántas inscripciones corresponden al nivel operativo, cuantas al nivel asistencial, cuantas al nivel técnico y cuantas al nivel profesional?
- 4) De las inscripciones efectuadas, ¿Cuántas se han hecho como resultado de la aplicación de la aplicación de cualquiera de las convocatorias organizadas por la Honorable Comisión Nacional del Servicio Civil?

La intención de las peticiones aquí formuladas, se limita a efectos meramente académicos e investigativos y no es otra que la de determinar el panorama actual en materia de implementación de los concursos y de inscripción en carrera administrativa en el Estado Colombiano.

### **III. NOTIFICACIONES**

Recibiré notificaciones preferencialmente al correo electrónico [mabohorquez@gmail.com](mailto:mabohorquez@gmail.com), o en la Carrera 10 B No. 25 – 64 sur de la ciudad de Bogotá D.C.

Agradeciendo la atención prestada, la gentil colaboración y los buenos oficios.

Cordialmente,

**MIGUEL ÁNGEL BOHÓRQUEZ MÉNDEZ**  
**CC 80.234.365 DE BOGOTÁ**





SALIDA No.: 48983 Fecha: 22-03-2012 CO  
MIGUEL ANGEL BOHORQUEZ MENDEZ  
PERSONA NATURAL  
CARRERA 10 B SUR NO. 25-64  
BOGOTA D.C.

Bogotá, D.C., 23 MAR. 2012

PAC 00 0445



Señor  
Miguel Ángel Bohórquez Méndez  
Carrera 10 B sur No.25-64  
Ciudad

Respetado señor Bohórquez:

Para su conocimiento le remito en tres (3) folios, copia del oficio de fecha 22 de febrero de 2012, suscrito por el señor FRIDOLE BALLÉN DUQUE, Comisionado Nacional del Servicio Civil, mediante el cual informa a este Despacho del trámite adelantado a su solicitud del 18 de noviembre de 2011, como resultado del requerimiento realizado por esta Procuraduría Auxiliar. Por lo tanto, este Despacho se dispone culminar la vigilancia que se venía realizando en el presente asunto y se ordena archivar las diligencias.

Con toda atención,

*Luis Javier Moreno Ortiz*  
LUIS JAVIER MORENO ORTIZ  
Procurador Auxiliar para Asuntos Constitucionales

Anexo 3 folios  
SDP-092-11  
Diana R.

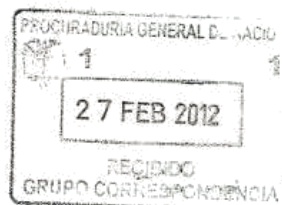


02 - 2012 EE **EF - - 7 9 3 7**  
Bogotá,  
**22 FEB 2012**

PROCURADURIA GENERAL FECHA: 28-02-2012 16:21:14  
PARA INFORMACION, SOLICITAR : ENTRADA: 71218

Radicado 02-2012-007551

Doctor  
**LUIS JAVIER MORENO ORTIZ**  
Procurador Auxiliar para Asuntos Constitucionales  
**Procuraduría General de la Nación**  
Carrera 5 No. 15-80 Piso 23  
Bogotá, D.C.



**Asunto:** Oficio PAC No. 0155 del 06 de febrero de 2012  
Radicado CNSC 7551 del 14 de febrero de 2012

Respetado doctor Moreno:

En respuesta a su comunicación del asunto, de manera atenta remito copia de la respuesta dada a la comunicación del 18 de noviembre, radicada con el número 55223 y suscrita por el señor Miguel Ángel Bohórquez Méndez.

Cordialmente,

  
**FRIDOLE BALLÉN DUQUE**  
Comisionado

Anexos: Dos folios

Clara P.

**508 92/12**  
**29 FEB 2012**  
**DR**



02 – 2012 EE 6830  
Bogotá, D.C. 15 FEB. 2012

Radicado 02-2011-55223

Señor  
**MIGUEL ÁNGEL BOHÓRQUEZ MÉNDEZ**  
Carrera 10 B Sur No. 25-64  
Bogotá, D.C.

**Asunto:** Su requerimiento de información sobre las convocatorias a concurso público de méritos adelantadas por la CNSC

Señor Bohórquez:

La Comisión Nacional del Servicio Civil, recibió su comunicación del 18 de noviembre de 2011, mediante la cual solicita información relacionada con las convocatorias realizadas por esta entidad, así como el número de inscripciones en el Registro Público de Carrera como producto de las mismas.

Al respecto, se informa que la Comisión Nacional del Servicio Civil, creada por el artículo 130 de la Constitución Política y conformada por la Ley 909 de 2004, ha expedido 131 Convocatorias a concurso público de méritos para proveer empleos en las entidades y organismos bajo su administración y vigilancia, así:

Número de Convocatoria	Sistema	Vacantes ofertadas	Estado
Convocatoria 001 de 2005	Sistema General	64.672	En curso
Convocatoria 002 de 2006	INPEC	1.200	Concluida
Convocatoria 003 de 2006	DIAN	175	Concluida
Convocatorias 004 a 052 de 2006	Directivos Docentes y Docentes	14.579	Concluida
Convocatoria 053 de 2007	DAS	190	Concluida
Convocatoria 054 de 2008	INPEC	900	Concluida
Convocatoria 055 de 2008	DAS	190	Concluida
Convocatorias 056 a 122 de 2009	Directivos Docentes y Docentes	25.498	En uso de listas
Convocatorias 123 a 126 de 2009	Superintendencias	219	En curso
Convocatoria 127 de 2009	INPEC	595	En curso
Convocatoria 128 de 2009	DIAN	888	En curso
Convocatoria 129 de 2010	Docentes Orientadores	1.015	En uso de listas
Convocatoria 130 de 2011	Unidad de Gestión Pensional	179	En planeamiento
Convocatoria 131 de 2011	INPEC – Ascensos	461	En curso

Respecto a la información sobre inscripción en el Registro Público de Carrera, para la Convocatoria 001 de 2005, se informa que al 8 de noviembre de 2011 se han efectuado 3.838 anotaciones de inscripción, correspondientes a aspirantes que han surtido el proceso de

línea Nacional CNSC 019003311011

1/2

Sede Principal: Carrera 4 N. 75-49, Bogotá D.C., Colombia  
PBX: 57 (1) 3259700, Fax: 3259711/12/13

Actualización de servicios

Página 2 de 2



selección y culminado su periodo de prueba de manera satisfactoria. Además se han realizado 397 anotaciones de actualización de servidores públicos.

Discriminados por niveles, desde el 06 de septiembre de 2005 al 29 de noviembre de 2011 se han realizado las siguientes anotaciones:

Asesor	321
Profesional	11.363
Técnico	3134
Asistencial	1.5916
Ejecutivo	95
Directivo	6
Total	30.835

Cordialmente,

  
FRIDOLE BALLÉN DUQUE  
Comisionado

Clem P

Línea Nacional CNSC 019003311011

2/2

Sede Principal: Carrera 4 N. 75-49 Bogotá D.C. Colombia

SALIDA No.: 48977 Fecha: 22-03-2012 CO.  
MIGUEL ANGEL BOHORQUEZ MENDEZ  
PERSONA NATURAL  
CARRERA 10 B SUR NO. 25-64  
BOGOTA D.C.

  
**PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION**

Bogotá, D.C., **23 MAR. 2012**

PAC 00 0444

Señor  
Miguel Ángel Bohórquez Méndez  
Carrera 10 B sur No.25-64  
Ciudad



Respetado señor Bohórquez:


Para su conocimiento le remito en tres (3) folios, copia del oficio de fecha 2 de febrero de 2012, suscrito por el señor LUIS FERNANDO NUÑEZ coordinador del Grupo de Atención al Ciudadano del Departamento Administrativo de la Función Pública, mediante el cual informa a este Despacho de la respuesta dada a su petición del 14 de noviembre de 2011, como resultado del requerimiento realizado por esta Procuraduría Auxiliar. Por lo tanto, este Despacho se dispone culminar la vigilancia que se venía realizando en el presente asunto y se ordena archivar las diligencias.


Con toda atención,


  
**LUIS JAVIER MORENO ORTIZ**  
Procurador Auxiliar para Asuntos Constitucionales

Anexo 3 folios  
SDP-046/12  
Diana R.



 Departamento Administrativo  
de la Función Pública  
República de Colombia

 PROCURADURÍA  
GENERAL DE LA NACIÓN

 Prosperidad  
para todos

2012-FEB-06 A 10:31

Bogotá D. C.,

RECIBIDO GRUPO  
CORRESPONDENCIA 1

Al contestar por favor cite estos datos:  
Radicado No.: 20122040017801  
Fecha: 02/02/2012 07:09:55 p.m.

20122040017801

PROCURADURIA GENERAL FECHA: 07-02-2012 08:21:05  
PARA INFORMACION, SOLICITAR : ENTRADA: 38602

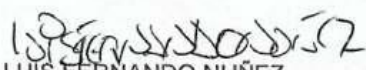
Doctor  
LUIS JAVIER MORENO ORTIZ  
Procuraduría Auxiliar para Asuntos Constitucionales  
Carrera 5ª N° 15-80  
Bogotá D. C.

Referencia: Su solicitud de copia de respuesta a comunicación formulada por el señor MIGUEL ANGEL BOHORQUEZ, radicado en este Departamento con el No. 2012 206 000959-2.

Respetado doctor Moreno:

En atención a su solicitud de la referencia, relacionada con la copia de respuesta a comunicación del señor MIGUEL ANGEL BOHORQUEZ, en solicitud de información para efectos de adelantar sus estudios en una investigación académica, me permito informarle que de acuerdo a diligencias adelantadas, en este Departamento Administrativo, dio respuesta a la mencionada comunicación mediante el radicado número 2012 2040012981 del 26 de enero de 2012, la cual fue enviada a la dirección reportada; y de la que se remite copia anexa al presente.

Cordialmente,

  
LUIS FERNANDO NUÑEZ  
Coordinador Grupo de Atención al Ciudadano

Anexos: ( 2 ) folios  
Nohora C Moreno P/A. Alvarez  
GAC/204-1, 2012 206 000959-2

SOP 46/12  
21 FEB 2012  
DR



Departamento Administrativo  
de la Función Pública  
República de Colombia

Prosperidad  
para todos



Al contestar por favor cite estos datos:  
Radicado No.: 20122040012981  
Fecha: 26/01/2012 05:02:44 p.m.

Bogotá D. C.,

Señor  
MIGUEL ANGEL BOHORQUEZ MENDEZ  
[mabohorquez@gmail.com](mailto:mabohorquez@gmail.com)

Referencia: Oficio con radicado 20129000002142. Reiteración al oficio con radicado 20119000016372 sobre el total de servidores públicos del estado colombiano.

Respetado Señor Bohórquez.

En atención a su comunicación, atentamente nos permitimos adjuntar un cuadro resumen en el cual podrá encontrar la información solicitada por usted con fecha de corte 31 de diciembre de 2009, excepto personal de Fuerzas Militares y de Policía Nacional que corresponde a mayo de 2010.

El Departamento Administrativo de la Función Pública a través del Sistema de Información y Gestión del Empleo Público (SIGEP), en un futuro podrá contar con la información actualizada, estamos trabajando en ello y por eso esperamos tener próximamente dicha información a 2012.

Finalmente, es importante señalar que no contamos con la información de los docentes debido a que estas instituciones gozan de la autonomía universitaria y por ende no se encuentran obligadas a reportar la información.

Cordialmente,

ANDREA ALVAREZ ACEVEDO  
Secretaría General

Anexo ( 1 ) folio

Luis Fernando Núñez

GAC/20119000016372

**DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCION PUBLICA  
DIRECCION DESARROLLO ORGANIZACIONAL  
RESUMEN DE CARGOS RAMA EJECUTIVA Y OTROS**

No.	SECTORES Y ENTIDADES	EMPLEADOS PUBLICOS	TRABAJADORES OFICIALES	DOCENTES	* EXTERIOR	GRAN TOTAL E.P.-T.O. - DC y EXT.
	<b>RAMA EJECUTIVA, NIVEL NACIONAL</b>	<b>528.289</b>	<b>48.521</b>	<b>717</b>	<b>808</b>	<b>576.335</b>
	Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, Establecimientos Públicos, Empresas Industriales y Comerciales del Estado (E.I.C.E.), Sociedades de Economía Mixta (S.E.M.), Unidades Administrativas Especiales (U.A.E.) y Empresas Sociales del Estado	97.207	48.521	717	808	147.253
	<b>Subtotal Uniformados</b>					<b>429.082</b>
	<b>UNIFORMADOS FUERZAS MILITARES (1)</b>	<b>274.782</b>				<b>274.782</b>
1	Oficiales	13.283				
	Suboficiales	42.770				
	Alumnos	6.540				
	Soldados	212.189				
	<b>UNIFORMADOS POLICIA NACIONAL (1)</b>	<b>154.300</b>				<b>154.300</b>
	Oficiales	5.249				
	Suboficiales	752				
	Nivel Ejecutivo	103.382				
	Agentes	9.385				
	Auxiliares	25.139				
	Alumnos	10.393				
	<b>RAMA LEGISLATIVA</b>	<b>835</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>835</b>
2	Cámara de Representantes (Empleados)	272				272
	Senado de la República (Empleados)	295				295
	CONGRESO (Senadores y Representantes)	268				268
	<b>RAMA JUDICIAL</b>	<b>43.204</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>43.204</b>
	*CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA	945				945
	CORTE SUPREMA DE JUSTICIA	225				225
	CONSEJO DE ESTADO	251				251
3	CORTE CONSTITUCIONAL	131				131
	*TRIBUNALES SUPERIORES Y ADMINISTRATIVOS JUZGADOS DE CIRCUITO Y MUNICIPALES	19.083				19.083
	FISCALIA GENERAL DE LA NACION	20.823				20.823
	INSTITUTO NAL DE MEDICINA LEGAL	1.766				1.766
	<b>ORGANOS AUTÓNOMOS</b>	<b>33.885</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>33.885</b>
	REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL	3.188				3.188
	PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION	3.490				3.490
	DEFENSORIA DEL PUEBLO	1.043				1.043
	CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA	4.057				4.057
4	FONDO DE BIENESTAR SOCIAL DE LA CONTRAL	124				124
	AUDITORIA GENERAL DE LA REPUBLICA	160				160
	COMISION NACIONAL DE TELEVISION	161				161
	BANCO DE LA REPUBLICA	2.478				2.478
	CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES	4.018				4.018
	ENTES UNIVERSITARIOS AUTÓNOMOS	15.092				15.092
	COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL	74				74
	<b>ORDEN TERRITORIAL</b>	<b>494.635</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>494.635</b>
	EDUCACIÓN TERRITORIAL	338.733	0	0	0	338.733
5	DOCENTES	285.609				285.609
	DIRECTIVOS DOCENTES	23.361				23.361
	ADMINISTRATIVOS DE LA EDUCACIÓN	29.763				29.763
	EMPLEADOS ORDEN TERRITORIAL	155.902				155.902
	<b>TOTALES</b>	<b>1.098.848</b>	<b>48.521</b>	<b>717</b>	<b>808</b>	<b>1.148.894</b>

NOTA: NO INCLUYE ELECTRICIDAD

\* EXTERIOR: PERSONAL EN EL EXTERIOR CORRESPONDE AL MINISTERIO DE COMERCIO INDUSTRIA Y TURISMO Y CANCELLERÍA

\* EN EL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA ESTAN INCLUIDAS LAS DIRECCIONES SECCIONALES, CONSEJO SECCIONALES, LA DIRECCION EJECUTIVA Y EL DEPARTAMENTO CENTRAL

Fecha de Corte: 31 de Diciembre de 2009 (1) Excepto personal Fuerzas Militares y Policía Nacional que corresponde a Mayo de 2010





Libertad y Orden

**Departamento Administrativo  
de la Función Pública**  
República de Colombia

Radicado No. 20119000019292

**PETICIONES, QUEJAS Y RECLAMOS**

Fecha : 14/12/2011

**NOMBRE:** MIGUEL ANGEL  
**APELLIDOS:** BOHORQUEZ MENDEZ  
**CEDULA:** 80234365  
**EMAIL:** mabohorquez@gmail.com  
**TELEFONO:** 4764352  
**DIRECCION:** CARRERA 10 B SUR No. 25 - 64  
**CIUDAD:** BOGOTA  
**DEPARTAMENTO:** BOGOTA D.C.  
**ASUNTO:** INFORMACIÓN REFORMA DEL ESTADO  
**PETICION QUEJA O RECLAMO:**

Bogotá D.C., Diciembre 14 de 2011

Doctora,  
**ELIZABETH RODRÍGUEZ TAYLOR**  
Directora  
Departamento Administrativo de la Función Pública.  
Carrera 6 No. 12 - 62  
Ciudad\_

**ASUNTO: DERECHO DE PETICIÓN DE INFORMACIÓN**

Yo MIGUEL ÁNGEL BOHORQUEZ MÉNDEZ, identificado con Cédula de Ciudadanía No. 80.234.365, ciudadano en ejercicio, mayor de edad y vecino de la ciudad de Bogotá D.C. con domicilio en la Carrera 10 B sur No. 25 – 64, en virtud del derecho fundamental consagrado en los artículos 23 y 45 de la Constitución Política de 1991 y en los artículos 5, 17 y 25 del Decreto 01 de 1984 "Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo"; respetuosa y formalmente me permito formular el presente **DERECHO DE PETICIÓN**.

**I. HECHOS**

En mi condición de estudiante de postgrado y de candidato a Doctor en Ciencia Política, en la actualidad me encuentro realizando una investigación académica relacionada con los temas de competencia del Departamento Administrativo de la Función Pública, en especial la implementación del sistema de Carrera Administrativa.

En este sentido, y con el objetivo de presentar los diferentes datos y series estadísticas que permitan contrastar la teoría con la realidad, he acudido inicialmente a la consulta de los sistemas de información y a los documentos técnicos publicados a través de la pagina web de ese Departamento [www.dafp.gov.co](http://www.dafp.gov.co).

No obstante, en algunos casos la información a la que se tiene acceso resulta escasa e insuficiente, bien porque no incluye todos los datos o bien porque se trata de documentos técnicos cuya publicación se remonta a años como el 2007 o 2009.

Así pues, y con el objetivo de contar con la información más actualizada posible, respetuosa y comedidamente me permito solicitar a través de este medio la siguiente información.

## II. SOLICITUD

Respetuosamente quisiera elevar las siguientes consultas a ese Departamento Administrativo, con el fin de que se me pueda responder de conformidad con los últimos datos consolidados en la materia o temática que aquí se plantea.

### INFORMACIÓN SOBRE EMPLEO PÚBLICO.

Según los datos que reposan actualmente en los sistemas de información de ese Departamento Administrativo, una vez efectuada la reciente reforma a la Administración Pública Colombiana, comedidamente me permito solicitarle al se sirva informar:

1. En total general, ¿cuántos nuevos empleos se crearon en la estructura de las nuevas entidades? es decir, ¿En cuántos empleos se aumentó la planta de personal al servicio de la administración pública?
2. ¿Cuál es la naturaleza de estos nuevos empleos? es decir, ¿cuántos son de carrera administrativa y cuantos de libre nombramiento y remoción? y si llegado el caso se crearon nuevos empleos con la categoría de trabajadores oficiales.
3. ¿De los cargos creados cual es la distribución por niveles jerárquicos? Es decir, ¿Cuántos corresponden al Nivel Directivo, al Nivel Asesor, al Nivel Profesional, al Nivel Técnico, al Nivel Asistencial y eventualmente al Nivel Operativo?

## III. NOTIFICACIONES

Recibiré notificaciones preferentemente al correo electrónico [mabohorquez@gmail.com](mailto:mabohorquez@gmail.com) o en la Carrera 10 B No. 25 – 64 sur de la ciudad de Bogotá D.C.

Agradeciendo la atención prestada, la gentil colaboración y los buenos oficios.

Cordialmente,

MIGUEL ÁNGEL BOHÓRQUEZ MÉNDEZ  
CC. 80.234.365 DE BOGOTÁ



Departamento Administrativo  
de la Función Pública  
República de Colombia

Prosperidad  
para todos



Al contestar por favor cite estos datos:  
Radicado No.: 20124000051951  
Fecha: 03/04/2012 05:04:57 p.m.

Bogotá D.C.,

Señor  
MIGUEL ANGEL BOHORQUEZ MENDEZ  
mabohorquez@gmail.com  
Carrera 10 B Sur N° 25 - 64  
Bogotá

Referencia: Información reforma del Estado  
Radicación interna: 20119000019292

Respetado señor Bohórquez:

Me refiero a la petición radicada en este Departamento Administrativo con el número de la referencia, relacionada con la información de los empleos creados con la restructuración del Estado.

Al respecto, me permito manifestarle que en la página [www.dafp.gov.co](http://www.dafp.gov.co) en la parte inferior derecha encuentra el link "Decretos de la Reforma a la Administración Pública 2011", [http://portal.dafp.gov.co:7778/portal/page/portal/home/Decretos de Reforma a la Administración Pública](http://portal.dafp.gov.co:7778/portal/page/portal/home/Decretos%20de%20Reforma%20a%20la%20Administraci%20on%20Publica), donde encuentra la información requerida sobre la reforma del Estado.

Frente al número total de empleos de carrera y de libre nombramiento y remoción y su distribución por niveles, resultado de la reforma, le informo que en la actualidad, se está en el proceso de institucionalización del Sistema de Información y Gestión de Empleo Público - SIGEP, motivo por el cual, aún no se cuenta con dicha información.

Cordialmente,

JAIME ORLANDO DELGADO GORDILLO  
Coordinador Grupo Administración y Economía Pública

Luz Mary Riaño C./Jaime Orlando Delgado G.  
DDO-400-20119000019292

"Tú sirves a tu país, nosotros te servimos a ti"  
Carrera 6 No. 12-62, Bogotá, D.C., Colombia • Teléfono: 334 4080 • Fax: 341 0515 • Línea gratuita 018000 917 770  
Internet: [www.dafp.gov.co](http://www.dafp.gov.co) • Email: [webmaster@dafp.gov.co](mailto:webmaster@dafp.gov.co)



**Anexo 2: Ley 165 de 1938**

**LEY 165 DE 1938**

**(Octubre 29)**

Modificada por la Ley 19 de 1958

**POR LA CUAL SE CREA LA CARRERA ADMINISTRATIVA.**

**Artículo 1o.-** Créase la carrera administrativa para los empleados nacionales, departamentales y municipales que presten servicios administrativos permanentes.

**Artículo 2o.-** Consiste la carrera administrativa en el derecho que se reconoce a los empleados ya expresados, a lo siguiente:

- a) A no ser removido del cargo que desempeñen (sic) sino por falta de los deberes que en el artículo 7o. se determinan, y mediante un procedimiento especial en que sea oído. El derecho a la inamovilidad no comprende el período de prueba.
- b) A ser ascendidos en caso de que se halle vacante un cargo de mejores condiciones dentro de la jerarquía especial del ramo, según sus méritos y su competencia.

**Artículo 3o.-** El funcionario comprendido en la carrera administrativa tendrá derecho, además de lo establecido en el artículo anterior, a lo siguiente:

- 1) Prestaciones en caso de accidentes de trabajo y de enfermedad; y
- 2) A gozar de vacaciones remuneradas, seguros de vida, pensiones de jubilación y demás beneficios que determinen las leyes.

**Parágrafo 1o.-** Las indemnizaciones por accidentes de trabajo, el auxilio por enfermedad y el seguro de vida, serán fijados por el sistema del seguro social obligatorio que se creará por ley separada; pero entretanto subsisten las disposiciones de la ley 86 de 1923, sobre auxilio por enfermedad.

**Parágrafo 2o.-** Las condiciones para tener derecho a la pensión de jubilación, de que habla el ordinal 2o. de este artículo, son las de que gozan los empleados y obreros ferroviarios, de acuerdo con la ley 1a. de 1932, y de las demás que rijan sobre la materia.

**Parágrafo 3o.-** Las vacaciones remuneradas son las actualmente establecidas por la ley 72 de 1931 y sus decretos reglamentarios y las demás leyes y decretos que rijan sobre la materia.

**Artículo 4o.-** Para los efectos de la presente ley, quedan comprendidos en la carrera administrativa todos los empleados públicos que presten sus servicios en los ramos fiscal y administrativo, conforme a los artículos 39 y 40 del Código Político y Municipal, con las siguientes excepciones:

- a) Los empleados que ejerzan jurisdicción o autoridad y sus secretarios;
- b) Los agentes del presidente de la república o de los gobernadores, intendentes y comisarios, y aquellos que aunque no tengan tal carácter, su designación tenga una significación esencialmente política, como los secretarios de los ministros, gobernadores, intendentes y comisarios;
- c) Los empleados nombrados por las cámaras legislativas, por las asambleas departamentales y por los concejos;
- d) Los empleados y agentes de policía y resguardos de rentas;
- e) Los empleados del ramo electoral;
- f) f ) Los funcionarios del ministerio público;
- g) Los empleados de la presidencia de la república;
- h) Los que estén incorporados en carreras especiales;
- i) Los demás que, a juicio del gobierno, tengan funciones políticas o económicas que se rijan por un estatuto distinto del de la carrera administrativa.

**Artículo 5o.-** No obstante lo dispuesto en esta ley, los concejos conservarán la facultad de nombrar libremente los tesoreros municipales, respetando el correspondiente período.

**Artículo 6o.-** Son condiciones generales para poder ingresar a la carrera administrativa:

- 1) Ser colombiano;
- 2) Haber cumplido con los deberes militares;

- 3) Estar a paz y salvo con el tesoro público. Para este efecto se reputan deudores los responsables del erario que por su culpa tengan cuentas atrasadas por rendir, juicios de cuentas no fallados, o hayan dejado de contestar cargos por los cuales pueda deducírseles algunos alcances; y
- 4) No tener enfermedad contagiosa.

**Parágrafo 1o.-** El órgano ejecutivo fijará las condiciones mínimas que deben llenarse para ser admitido en determinado puesto administrativo, siempre que estas no estén establecidas en la ley, ordenanza o acuerdo. Son nulos los nombramientos que no correspondan a las condiciones prefijadas.

**Parágrafo 2o.-** Para ingresar a la carrera administrativa se requiere, además, haberse sometido previamente a un período de prueba, que determinará el órgano ejecutivo, de acuerdo con la naturaleza de cada empleo y que no podrá ser menor de un año.

**Artículo 7o.-** El sueldo de los empleados de la carrera administrativa será el que fijen cada año la ley o leyes, las ordenanzas y los acuerdos municipales.

**Artículo 8o.-** Son deberes de los empleados de la carrera administrativa:

- a) Lealtad al espíritu de la Constitución y de las leyes de la república;
- b) Eficiencia, imparcialidad y discreción en la prestación del servicio encomendado a su pericia;
- c) Acatamiento a los superiores jerárquicos, en cuanto se trate del cumplimiento de sus funciones;
- d) Honorabilidad y buena fama en su comportamiento social; y
- e) Los demás que determinen las leyes y decretos pertinentes.

El quebrantamiento de cualquiera de los deberes que establece este artículo hará perder al empleado el derecho a las prerrogativas de la carrera administrativa.

**Artículo 9o.-** El Consejo de Estado hará un estudio completo de las disposiciones legales vigentes sobre jubilación de los servidores públicos y presentará al congreso, en sus sesiones próximas, un proyecto de ley que unifique la legislación existente, adaptándola a la carrera administrativa que se crea por la presente ley.

**Artículo 10.-** Los tribunales administrativos seccionales conocerán de las demandas de los empleados de la carrera administrativa, por violación de los derechos que les confiere la presente ley, siguiendo el procedimiento señalado para la nulidad de las ordenanzas y demás actos de las asambleas departamentales. El fallo que se pronuncie no es consultable, pero contra él podrá interponerse el recurso de apelación, en el efecto suspensivo, para ante el Consejo de Estado, si se trata de empleados nacionales. En tales demandas no habrá lugar a la suspensión provisional.

**Parágrafo 1o.-** La tramitación en tales juicios y las reclamaciones que hagan los empleados para hacer efectivos sus derechos conforme a esta ley, estarán exentos de impuestos de papel sellado y timbre nacional.

**Parágrafo 2o.-** Los valores que fueren reconocidos a los empleados a virtud del ejercicio de las acciones de que trata este artículo, no serán embargables, salvo lo dispuesto en el artículo 6o. de la ley 128 de 1936.

**Parágrafo 3o.-** Los Tribunales administrativos seccionales conocerán, siguiendo el mismo procedimiento establecido en este artículo, de las demandas sobre pensiones de los maestros de escuela.

**Artículo 11.-** En la capital de la república habrá un Consejo de Administración y Disciplina, constituido por cinco miembros nombrados por el gobierno; tres de ellos de su libre elección, y los otros dos, de ternas que presentarán los organismos de empleados favorecidos por esta ley, legalmente constituidos. El período de los miembros del consejo será de cuatro años.

Son funciones del Consejo Nacional de Administración y Disciplina, los siguientes:

- a) Servir de jurado calificador en los exámenes previstos;
- b) Conocer de oficio, o mediante denuncia de cualquier ciudadano, de las quejas que se formulen contra los empleados sobre su conducta o su competencia;
- c) Elaborar el escalafón de los empleados, y someterlo a la aprobación del gobierno nacional;
- d) Estudiar reglamentos de trabajo en las distintas ramas de la administración pública, y elaborar, para someterlos a la aprobación del gobierno, los demás

reglamentos generales que considere necesario a la buena marcha de la administración; y

e) Las demás funciones que le señale el gobierno nacional.

**Parágrafo.-** En las mismas condiciones y con las mismas funciones, habrá en la capital de cada departamento un Consejo de Administración y Disciplina para los empleados departamentales y municipales.

**Artículo 12.-** Las asambleas departamentales deberán organizar a la mayor brevedad los servicios administrativos, departamentales y municipales, de conformidad con las presentes normas y siguiendo el plan que el gobierno desarrolle en ejecución de las bases generales fijadas en la presente ley.

**Artículo 13.-** Es entendido que con sujeción a la ley 83 de 1931, los empleados pueden constituir sindicatos y asociaciones profesionales.

**Artículo 14.-** Es nula toda renuncia de las garantías otorgadas por la presente ley.

**Artículo 15.-** En desarrollo de la presente ley, el gobierno expedirá los decretos reglamentarios y dictará las demás disposiciones que le corresponden para complementarla, de conformidad con las facultades que en ella misma se le confieren.

**Artículo 16.-** Las disposiciones de la presente ley son aplicables a los empleados de las intendencias y comisarías.

**Artículo 17.-** Los empleados a que se refiere esta ley solo comenzarán a gozar de sus beneficios desde el momento en que hayan sido inscritos en el escalafón administrativo. La inscripción se hará por medio de resolución ejecutiva nacional para los empleados nacionales, y departamental para los empleados departamentales y municipales, mediante el certificado expedido en cada caso por el Consejo de Administración y Disciplina, ante el cual deberán presentar examen de idoneidad, y comprobar los demás requisitos fijados por la presente ley.

**Artículo 18.-** El gobierno procederá a establecer o fomentar escuelas de cursos de especialización, mixtos o no, a fin de capacitar el personal que ha de desempeñar puestos públicos.



Los empleados que desempeñen cargos cuya provisión se haga por concurso o por selección, o en virtud de examen, o que posean diploma de licenciados administrativos, otorgados por las facultades de derecho legalmente reconocidas, o que aprueben los cursos correspondientes en las escuelas de especialización de que habla este artículo, serán preferidos en igualdad de condiciones para su inclusión en el escalafón de empleados.

**Artículo 19.-** Una comisión de tres senadores y tres representantes elaborará un proyecto de código administrativo y lo presentará en las próximas sesiones ordinarias o extraordinarias del congreso.

**Artículo 20.-** Esta ley empezará a regir a partir del 1o. de julio de 1939.

Dada en Bogotá a 29 de octubre de 1938.

**Anexo 3: Acto Legislativo 01 de 2008.**

**ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2008**

(diciembre 26)

**Por medio del cual se adiciona el artículo 125 de la Constitución Política.**

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

**Artículo 1.-** Adiciónese un párrafo transitorio al artículo 125 de la Constitución, así:

**“Parágrafo Transitorio.** Durante un tiempo de tres (3) años contados a partir de la vigencia del presente acto legislativo, la Comisión Nacional del Servicio Civil implementará los mecanismos necesarios para inscribir en carrera administrativa de manera extraordinaria y sin necesidad de concurso público a los servidores que a la fecha de publicación de la Ley 909 del 2004 estuviesen ocupando cargos de carrera vacantes de forma definitiva en calidad de provisionales o de encargados del sistema general de carrera siempre y cuando cumplieran las calidades y requisitos exigidos para su desempeño al momento de comenzar a ejercerlo y que a la fecha de la inscripción extraordinaria continúen desempeñando dichos cargos de carrera. Igual derecho y en las mismas condiciones tendrán los servidores de los sistemas especiales y específicos de la carrera, para lo cual la entidad competente, dentro del mismo término adelantará los trámites respectivos de inscripción.

Mientras se cumpla este procedimiento, se suspenden todos los trámites relacionados con los concursos públicos que actualmente se están adelantando sobre los cargos ocupados por empleados a quienes les asiste el derecho previsto en el presente párrafo.

La Comisión Nacional del Servicio Civil deberá desarrollar, dentro de los tres (3) meses siguientes a la publicación del presente acto legislativo, instrumentos de calificación del servicio que midan de manera real el desempeño de los servidores públicos inscritos de manera extraordinaria en carrera administrativa.

Quedan exceptuados de estas normas los procesos de selección que se surtan en desarrollo de lo previsto por el artículo 131 de la Constitución Política y los servidores regidos por el artículo 256 de la Constitución Política, carrera docente y carrera diplomática consular.”

**Anexo 4: Acto Legislativo 04 de 2011.**

**ACTO LEGISLATIVO 04 DE 2011**  
(Julio 7)

**Por medio del cual se incorpora un artículo transitorio a la Constitución Política de Colombia.**

EL CONGRESO DE COLOMBIA  
DECRETA:

**Artículo 1.-** Adiciónese un artículo transitorio a la Constitución Política, así:

“**Artículo transitorio.-** Con el fin de determinar las calidades de los aspirantes a ingresar y actualizar a los cargos de carrera, de conformidad con el artículo 125 de la Constitución Política de Colombia, de quienes en la actualidad los están ocupando en calidad de provisionales o en encargo, la Comisión Nacional del Servicio Civil, homologará las pruebas de conocimiento establecidas en el concurso público, preservando el principio del mérito, por la experiencia y los estudios adicionales a los requeridos para ejercer el cargo, para lo cual se calificará de la siguiente manera:

5 o más años de servicio	70 puntos
--------------------------	-----------

La experiencia homologada, no se tendrá en cuenta para la prueba de análisis de antecedentes.

Los estudios adicionales, a los requeridos para el ejercicio del cargo, otorgarán un puntaje así:

1. Título de especialización	3 puntos
2. Título de maestría	6 puntos
3. Título de doctorado	10 puntos

Para el nivel técnico y asistencial, los estudios adicionales se tomarán por las horas totales debidamente certificadas así:

1. De 50 a 100 horas	3 puntos
2. De 101 a 150 horas	6 puntos
3. De 151 o más horas	10 puntos

Los puntajes reconocidos por calidades académicas, no serán acumulables entre sí.

Agotada esta etapa de homologación, el empleado provisional o en encargo cumplirá lo establecido por la Comisión Nacional del Servicio Civil, esto es, el análisis comportamental, lo que finalmente posibilitará la cuantificación del puntaje y su ubicación en la lista de elegibles.

Para que opere esta homologación, el servidor público debe haber estado ejerciendo el empleo en provisionalidad o en encargo al 31 de diciembre de 2010 y cumplir con las calidades y requisitos exigidos en la Convocatoria del respectivo concurso.

La Comisión Nacional del Servicio Civil y quien haga sus veces en otros sistemas de carrera expedirán los actos administrativos necesarios tendientes a dar cumplimiento a lo establecido en el presente acto legislativo.

Para los empleados que se encuentren inscritos en carrera administrativa y que a la fecha estén ocupando en encargo por más de tres (3) años de manera ininterrumpida un cargo que se encuentre vacante definitivamente, y que hayan obtenido calificación de servicios sobresaliente en el último año, al momento de realizar los concursos respectivos se le calificará con la misma tabla establecida en el presente artículo transitorio.

Quedan exceptuados los procesos de selección para jueces y magistrados que se surtan en desarrollo del numeral 1 del artículo 256 de la Constitución Política, relativo a la carrera judicial y docentes y directivos docentes oficiales.

**Artículo 2.-** El presente acto legislativo rige él partir de su promulgación.

El Presidente del Honorable Senado de la República.

**Armando BENEDETTI VILLANEDA**

El Secretario General del Honorable. Senado de la República.

**Emilio OTERO DAJUD**

El Presidente de la Honorable Cámara de Representantes.

**Carlos Alberto ZULUAGA DÍAZ**

El Secretario General de la Honorable Cámara de Representantes

**Jesús Alfonso RODRÍGUEZ CAMARGO**

**REPÚBLICA DE COLOMBIA - GOBIERNO NACIONAL  
PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**

Dada en Bogotá, D.C., a los

**7 JULIO DE 2011**

El Ministro del Interior y de Justicia,

**GERMÁN VARGAS LLERAS**

La Directora del Departamento Administrativo de la Función Pública,

**ELIZABETH RODRÍGUEZ TAYLOR**

**Anexo 5: Ley 909 de 2004.**

**LEY 909**

(17 de septiembre de 2004)

**“Por la cual se expiden normas que regulan el Empleo Público, la Carrera Administrativa, la Gerencia Pública y se dictan otras disposiciones.”**

EL CONGRESO DE COLOMBIA,  
DECRETA:

**TÍTULO I  
OBJETO DE LA LEY**

**CAPÍTULO I  
OBJETO, ÁMBITO DE APLICACIÓN Y PRINCIPIOS**

**Artículo 1.- Objeto de la Ley.**

La presente Ley tiene por objeto la regulación del sistema de empleo público y el establecimiento de los principios básicos que deben regular el ejercicio de la gerencia pública.

Quienes prestan servicios personales remunerados, con vinculación legal y reglamentaria, en los organismos y entidades de la administración pública, conforman la función pública. En desarrollo de sus funciones y en el cumplimiento de sus diferentes cometidos, la función pública asegurará la atención y satisfacción de los intereses generales de la comunidad.

De acuerdo con lo previsto en la Constitución Política y la Ley, hacen parte de la función pública los siguientes empleos públicos:

- a) Empleos públicos de carrera
- b) Empleos públicos de libre nombramiento y remoción.
- c) Empleos de período fijo
- d) Empleos temporales.

## **Artículo 2.- Principios de la función pública.**

1. La función pública se desarrolla teniendo en cuenta los principios constitucionales de igualdad, mérito, moralidad, eficacia, economía, imparcialidad, transparencia, celeridad y publicidad.
2. El criterio de mérito, de las calidades personales y de la capacidad profesional, son los elementos sustantivos de los procesos de selección del personal que integra la función pública. Tales criterios se podrán ajustar a los empleos públicos de libre nombramiento y remoción, de acuerdo con lo previsto en la presente Ley.
3. Esta Ley se orienta al logro de la satisfacción de los intereses generales y de la efectiva prestación del servicio, de lo que derivan tres criterios básicos:
  - a) La profesionalización de los recursos humanos al servicio de la Administración Pública que busca la consolidación del principio de mérito y la calidad en la prestación del servicio público a los ciudadanos.
  - b) La flexibilidad en la organización y gestión de la función pública para adecuarse a las necesidades cambiantes de la sociedad, flexibilidad que ha de entenderse sin detrimento de la estabilidad de que trata el artículo 27 de la presente Ley.
  - c) La responsabilidad de los servidores públicos por el trabajo desarrollado, que se concretará a través de los instrumentos de evaluación del desempeño y de los acuerdos de gestión.
  - d) Capacitación para aumentar los niveles de eficacia.

## **Artículo 3.- Campo de aplicación de la presente Ley.**

1. Las disposiciones contenidas en la presente Ley serán aplicables en su integridad a los siguientes servidores públicos:
  - a) A quienes desempeñan empleos pertenecientes a la carrera administrativa en las entidades de la Rama Ejecutiva del nivel Nacional y de sus entes descentralizados.



Al personal administrativo del Ministerio de Relaciones Exteriores, salvo cuando en el servicio exterior los empleos correspondientes sean ocupados por personas que no tengan la nacionalidad colombiana.

Al personal administrativo de las instituciones de educación superior que no estén organizadas como entes universitarios autónomos.

Al personal administrativo de las instituciones de educación formal de los niveles preescolar, básica y media.

A los empleados públicos de las entidades descentralizadas adscritas o vinculadas al Ministerio de Defensa Nacional, las Fuerzas Militares y a la Policía Nacional.

A los empleados públicos civiles no uniformados del Ministerio de Defensa, de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.

A los comisarios de Familia, de conformidad con lo establecido en el parágrafo del Artículo 30 de la Ley 575 de 2000.

- b) A quienes prestan sus servicios en empleos de carrera en las siguientes entidades:

En las corporaciones autónomas regionales.

En las personerías.

En la Comisión Nacional del Servicio Civil.

En la Comisión Nacional de Televisión.

En la Auditoría General de la República.

En la Contaduría General de la Nación.

- c) A los empleados públicos de carrera de las entidades del nivel territorial: departamentos, Distrito Capital, distritos y municipios y sus entes descentralizados.

- d) La presente Ley será igualmente aplicable a los empleados de las Asambleas Departamentales, de los Concejos Distritales y Municipales y de las Juntas Administradoras Locales. Se exceptúan de esta aplicación quienes ejerzan empleos en las unidades de apoyo normativo que requieran los Diputados y Concejales.
2. Las disposiciones contenidas en esta Ley se aplicarán, igualmente, con carácter supletorio, en caso de presentarse vacíos en la normatividad que los rige, a los servidores públicos de las carreras especiales tales como:

Rama Judicial del Poder Público.

Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo.

Contraloría General de la República y Contralorías Territoriales.

Fiscalía General de la Nación.

Entes Universitarios autónomos.

Personal regido por la carrera diplomática y consular.

El que regula el personal Docente.

El que regula el personal de carrera del Congreso de la República.

**Parágrafo.-** Mientras se expida las normas de carrera para el personal de las Contralorías Territoriales y para los empleados de carrera del Congreso de la República les serán aplicables las disposiciones contenidas en la presente Ley.

**Artículo 4.- Sistemas específicos de carrera administrativa.**

1. Se entiende por sistemas específicos de carrera administrativa aquellos que en razón a la singularidad y especialidad de las funciones que cumplen las entidades en las cuales se aplican, contienen regulaciones específicas para el desarrollo y aplicación de la carrera administrativa en materia de ingreso, capacitación,

permanencia, ascenso y retiro del personal y se encuentran consagradas en leyes diferentes a las que regulan la función pública.

2. Se consideran sistemas específicos de carrera administrativa los siguientes:

El que rige para el personal que presta sus servicios en el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS).

El que rige para el personal que presta sus servicios en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC).

El que regula el personal de la Unidad Administrativa Especial de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

El que regula el personal científico y tecnológico de las entidades públicas que conforman el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología.

Al personal que presta sus servicios en las Superintendencias.

El que regula el personal que presta sus servicios en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

El que regula el personal que presta sus servicios en la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil.

3. La vigilancia de estos sistemas específicos corresponde a la Comisión Nacional del Servicio Civil.

**Parágrafo.-** Mientras se expiden las normas de los sistemas específicos de carrera administrativa para los empleados de las superintendencias de la Administración Pública Nacional, para el personal científico y tecnológico del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, para el personal del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y para el personal de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, les serán aplicables las disposiciones contenidas en la presente ley.

## **CAPÍTULO II CLASIFICACIÓN DE LOS EMPLEOS PÚBLICOS**

### **Artículo 5.- Clasificación de los Empleos.**

Los empleos de los organismos y entidades regulados por la presente Ley son de carrera administrativa, con excepción de:

1. Los de elección popular, los de período fijo, conforme a la Constitución Política y la ley, los de trabajadores oficiales y aquellos cuyas funciones deban ser ejercidas en las comunidades indígenas conforme con su legislación.
2. Los de libre nombramiento y remoción que correspondan a uno de los siguientes criterios:
  - a) Los de dirección, conducción y orientación institucionales, cuyo ejercicio implica la adopción de políticas o directrices así:

En la Administración Central del Nivel Nacional:

Ministro; Director de Departamento Administrativo; Viceministro; Subdirector de Departamento Administrativo; Consejero Comercial; Contador General de la Nación; Subcontador General de la Nación; Superintendente, Superintendente Delegado e Intendente; Director y Subdirector de Unidad Administrativa Especial; Secretario General y Subsecretario General; Director de Superintendencia; Director de Academia Diplomática; Director de Protocolo; Agregado Comercial; Director Administrativo, Financiero, Administrativo y Financiero, Técnico u Operativo; Subdirector Administrativo, Financiero, Administrativo y Financiero, Técnico u Operativo, Director de Gestión; Jefes de Control Interno y de Control Interno Disciplinario o quien haga sus veces; Jefe de Oficina, Jefes de Oficinas Asesoras de Jurídica, Planeación, Prensa o de Comunicaciones; Negociador Internacional; Interventor de Petróleos, y Capitán de Puerto.

En la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, además, los siguientes:

Agregado para Asuntos Aéreos; Administrador de Aeropuerto; Gerente Aeroportuario; Director Aeronáutico Regional; Director Aeronáutico de Área y Jefe de Oficina Aeronáutica.

En la Administración Descentralizada del Nivel Nacional:

Presidente, Director o Gerente General o Nacional; Vicepresidente, Subdirector o Subgerente General o Nacional; Director y Subdirector de Unidad Administrativa Especial; Superintendente; Superintendente Delegado; Intendente; Director de Superintendencia; Secretario General; Directores Técnicos, Subdirector Administrativo, Financiero, Administrativo y Financiero; Director o Gerente Territorial, Regional, Seccional o Local; Director de Unidad Hospitalaria; Jefes de Oficinas, Jefes de Oficinas Asesoras de Jurídica, de Planeación, de Prensa o Comunicaciones; Jefes de Control Interno y Control Interno Disciplinario o quien haga sus veces; asesores que se encuentren adscritos a los despachos del Superintendente Bancario y de los Superintendentes Delegados y Jefes de División de la Superintendencia Bancaria de Colombia.

En la Administración Central y órganos de control del Nivel Territorial:

Secretario General; Secretario y Subsecretario de Despacho; Veedor Delegado, Veedor Municipal; Director y Subdirector de Departamento Administrativo; Director y Subdirector Ejecutivo de Asociación de Municipios; Director y Subdirector de Área Metropolitana; Subcontralor, Vicecontralor o Contralor Auxiliar; Jefe de Control Interno o quien haga sus veces; Jefes de Oficinas Asesoras de Jurídica, de Planeación, de Prensa o de Comunicaciones; Alcalde Local, Corregidor, y Personero Delegado.

En la Administración Descentralizada del Nivel Territorial:

Presidente; Director o Gerente; Vicepresidente; Subdirector o Subgerente; Secretario General; Jefes de Oficinas Asesoras de Jurídica, de Planeación, de

Prensa o de Comunicaciones y Jefes de Control Interno y Control Interno Disciplinario o quien haga sus veces.

- b) Los empleos cuyo ejercicio implica especial confianza, que tengan asignadas funciones de asesoría institucional, asistenciales o de apoyo, que estén al servicio directo e inmediato de los siguientes funcionarios, siempre y cuando tales empleos se encuentren adscritos a sus respectivos despachos así:

En la Administración Central del Nivel Nacional:

Ministro y Viceministro; Director y Subdirector de Departamento Administrativo; Director y Subdirector de la Policía Nacional; Superintendente; y Director de Unidad Administrativa Especial.

En las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, los empleos adscritos a las oficinas de comando, de las unidades y reparticiones de inteligencia y de comunicaciones, en razón de la necesaria confianza intuitu-personae requerida en quienes los ejerzan, dado el manejo que debe dársele a los asuntos sometidos al exclusivo ámbito de la reserva, del orden público y de la seguridad nacional, Comandantes y Segundos Comandantes de Fuerza y Jefe del Estado Mayor Conjunto.

En el Ministerio de Relaciones Exteriores los del servicio administrativo en el exterior con nacionalidad diferente a la Colombiana y el personal de apoyo en el exterior.

En el Congreso de la República, los previstos en la Ley 5ª de 1992.

En la Administración Descentralizada del Nivel Nacional:

Presidente, Director o Gerente General, Superintendente y Director de Unidad Administrativa Especial.

En la Administración Central y órganos de Control del Nivel Territorial:

Gobernador, Alcalde Mayor, Distrital, Municipal y Local.

En la Administración Descentralizada del Nivel Territorial:

Presidente, Director o Gerente.

- c) Los empleos cuyo ejercicio implica la administración y el manejo directo de bienes, dineros y/o valores del Estado.
- d) Los empleos que no pertenezcan a organismos de seguridad del Estado, cuyas funciones como las de escolta, consistan en la protección y seguridad personales de los servidores públicos.

#### **Artículo 6.- Cambio de naturaleza de los empleos.**

El empleado de carrera administrativa cuyo cargo sea declarado de libre nombramiento y remoción, deberá ser trasladado a otro de carrera que tenga funciones afines y remuneración igual o superior a las del empleo que desempeña, si existiere vacante en la respectiva planta de personal; en caso contrario, continuará desempeñando el mismo cargo y conservará los derechos de carrera mientras permanezca en él.

Cuando un empleo de libre nombramiento y remoción sea clasificado como de carrera administrativa, deberá ser provisto mediante concurso.

## **TITULO II DE LA COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL Y DE LOS ÓRGANOS DE DIRECCIÓN Y GESTIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO Y LA GERENCIA PÚBLICA**

### **CAPÍTULO I DE LA COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL**

#### **Artículo 7.- Naturaleza de la Comisión Nacional del Servicio Civil.**

La Comisión Nacional del Servicio Civil prevista en el Artículo 130 de la Constitución Política, responsable de la administración y vigilancia de las carreras, excepto de las carreras especiales, es un órgano de garantía y protección del sistema de mérito en el empleo público en los términos establecidos en la presente Ley, de carácter

permanente de nivel nacional, independiente de las ramas y órganos del poder público, dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio.

Con el fin de garantizar la plena vigencia del principio de mérito en el empleo público de carrera administrativa, la Comisión Nacional del Servicio Civil actuará de acuerdo con los principios de objetividad, independencia e imparcialidad.

**Artículo 8.- Composición de la Comisión Nacional del Servicio Civil y requisitos exigidos a sus miembros.**

1. La Comisión Nacional del Servicio Civil estará conformada por tres (3) miembros, que serán nombrados de conformidad con lo previsto en la presente Ley.
2. Para ser elegido miembro de la Comisión Nacional del Servicio Civil se requiere ser colombiano de nacimiento, mayor de 35 años, con título universitario en áreas afines a las funciones de la Comisión Nacional, postgrado y experiencia profesional acreditada en el campo de la función pública o recursos humanos o relaciones laborales en el sector público, por más de siete años.

**Artículo 9. Procedimiento para la designación de los miembros de la Comisión Nacional del Servicio Civil y período de desempeño.**

Los miembros de la Comisión Nacional del Servicio Civil serán designados para un período institucional de cuatro años y de dedicación exclusiva. Durante su período no podrán ser removidos o retirados, excepto por sanción disciplinaria o por llegar a la edad de retiro forzoso.

Cuando deba ser remplazado un miembro de la Comisión, quien lo haga como titular lo hará por el resto del periodo del reemplazado y, en todo caso los Comisionados no serán reelegibles para el período siguiente.

La Comisión Nacional del Servicio Civil se conformará mediante concurso público y abierto convocado por el Gobierno Nacional y realizado en forma alterna, por la Universidad Nacional y la ESAP. A tal concurso se podrán presentar todos los ciudadanos que cumplan con los requisitos establecidos en el Artículo 8° de la presente Ley.



Con los candidatos que superen el concurso se establecerá una lista de elegibles en estricto orden de méritos, la cual tendrá una vigencia de cuatro años. El candidato que ocupe el primer puesto será designado por el Presidente de la República como miembro de la Comisión Nacional del Servicio Civil para el período respectivo. Las vacancias absolutas se suplirán de la lista de elegibles en estricto orden de méritos para el período restante.

Los concursos para la selección de los miembros de la Comisión Nacional del Servicio Civil se realizarán de acuerdo con el procedimiento que para el efecto establezca el reglamento.

No podrá ser elegido miembro de la Comisión Nacional del Servicio Civil quien en el año inmediatamente anterior haya ostentado la facultad nominadora en las entidades a las cuales se les aplica la presente Ley; igualmente a los miembros de la Comisión se les aplicará el régimen de incompatibilidades e inhabilidades establecido en la Constitución y en la ley para ser Ministro de Despacho.

Tres meses antes del vencimiento del periodo para el cual fue nombrado cada uno de los miembros de la Comisión, el Presidente de la República procederá a efectuar la designación respectiva, para lo cual deberá cumplirse el trámite establecido en este Artículo.

**Parágrafo transitorio.-** Para asegurar la aplicación inmediata de la presente Ley, los tres primeros miembros de la Comisión Nacional del Servicio Civil serán designados de conformidad con el siguiente procedimiento:

Una lista de cinco candidatos designados por el Defensor del Pueblo, cinco candidatos por la Corte Suprema de Justicia y cinco candidatos por la agremiación más representativa de las universidades públicas y privadas.

En la conformación de estas listas se tendrá en cuenta que los candidatos acrediten los requisitos señalados en el Artículo 8° y se observe lo dispuesto en la ley 581 de 2000.

Con los candidatos que integren las anteriores listas, se realizará un concurso de méritos por la Universidad Nacional o la ESAP, las cuales remitirán la lista de aprobados al Presidente de la República para su designación y correspondiente posesión, en estricto orden de mérito. Esta lista solamente será utilizada para la

designación de los primeros miembros de la Comisión Nacional del Servicio Civil y para suplir las vacancias definitivas que se ocasionen con relación los empleos de dichos miembros.

En ningún caso podrán intervenir en la postulación y designación personas que se hallen dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil o legal o quien esté ligado por matrimonio o unión permanente respecto de los candidatos.

Con el objeto de asegurar el funcionamiento de la Comisión, los miembros de la primera designación de la Comisión Nacional del Servicio Civil tendrán un período que se decidirá atendiendo el puntaje obtenido en el concurso de méritos así: Cuatro años para el mayor puntaje, tres años para el del segundo puntaje y dos años para el del tercer puntaje. Vencido cada uno de estos períodos el nuevo nombramiento se efectuará por un período institucional de cuatro años, de acuerdo con lo previsto en el presente Artículo.

Para la conformación de la Comisión, dentro del mes siguiente a la vigencia de la presente ley se integrarán las listas de que trata este Artículo, para que dentro de los dos meses siguientes se efectúe el proceso de evaluación y nombramiento de conformidad con lo establecido en el presente Artículo.

**Artículo 10.- Régimen aplicable a los miembros de la Comisión Nacional del Servicio Civil.**

- a) Los miembros de la Comisión Nacional del Servicio Civil son empleados públicos y percibirán, con cargo al presupuesto de dicha Comisión, el salario y las prestaciones correspondientes al empleo de Ministro de Despacho; estos empleos requerirán de dedicación exclusiva y, en consecuencia, su ejercicio no es compatible con ninguna otra actividad profesional del sector público o privado, salvo la previsión contenida en el Artículo 19. Literal d) de la Ley 4ª) de 1992.
- b) Con anterioridad a tres (3) meses al vencimiento del período de los Comisionados, se efectuará el proceso de selección de los nuevos miembros, cumpliendo el trámite establecido en el Artículo 9.

Las vacantes temporales serán cubiertas mediante encargo de un empleado de la Comisión Nacional del Servicio Civil del más alto nivel considerado en la planta y que acredite los requisitos para ser miembro de la Comisión. En caso de vacancia definitiva se procederá a nombrar el siguiente de la lista de elegibles por el resto del periodo del remplazado de conformidad con lo dispuesto en el inciso segundo del Artículo noveno de la presente.

**Artículo 11.- Funciones de la Comisión Nacional del Servicio Civil relacionadas con la responsabilidad de la administración de la carrera administrativa.**

En ejercicio de las atribuciones relacionadas con la responsabilidad de la administración de la carrera administrativa, la Comisión Nacional del Servicio Civil ejercerá las siguientes funciones:

- a) Establecer de acuerdo con la ley y los reglamentos, los lineamientos generales con que se desarrollarán los procesos de selección para la provisión de los empleos de carrera administrativa de las entidades a las cuales se aplica la presente Ley.
- b) Acreditar a las entidades para la realización de procesos de selección de conformidad con lo dispuesto en el reglamento y establecer las tarifas para contratar los concursos, en concordancia con lo dispuesto en el Artículo 30 de la presente ley.
- c) Elaborar las convocatorias a concurso para el desempeño de empleos públicos de carrera, de acuerdo con los términos y condiciones que establezcan la presente ley y el reglamento.
- d) Establecer los instrumentos necesarios para la aplicación de las normas sobre evaluación del desempeño de los empleados de carrera administrativa.
- e) Conformar, organizar y manejar el Banco Nacional de Listas de Elegibles; el Banco de Datos de ex empleados con derechos de carrera cuyos cargos hayan sido suprimidos y que hubieren optado por ser incorporados y, el Banco de Datos de empleados de carrera desplazados por razones de violencia.
- f) Remitir a las entidades, de oficio o a solicitud de los respectivos nominadores, las listas de personas con las cuales se deben proveer los empleos de carrera

administrativa que se encuentren vacantes definitivamente, de conformidad con la información que repose en los Bancos de Datos a que se refiere el literal anterior.

- g) Administrar, organizar y actualizar el registro público de empleados inscritos en carrera administrativa y expedir las certificaciones correspondientes.
- h) Expedir circulares instructivas para la correcta aplicación de las normas que regulan la carrera administrativa.
- i) Realizar los procesos de selección para el ingreso al empleo público a través de las universidades públicas o privadas o instituciones de educación superior, que contrate para tal fin.
- j) Elaborar y difundir estudios sobre aspectos generales o específicos de la gestión del empleo público en lo relacionado con el ingreso, el desarrollo de las carreras y la evaluación del desempeño.
- k) Absolver las consultas que se le formulen en materia de carrera administrativa.

**Parágrafo.-** El Banco Nacional de lista de elegibles a que hace alusión el presente Artículo será departamentalizado y deberá ser agotado teniendo en cuenta primero la lista del departamento en donde se encuentre la vacante.

**Artículo 12.- Funciones de la Comisión Nacional del Servicio Civil relacionadas con la vigilancia de la aplicación de las normas sobre carrera administrativa.**

La Comisión Nacional del Servicio Civil en ejercicio de las funciones de vigilancia cumplirá las siguientes atribuciones:

- a) Una vez publicadas las convocatorias a concursos, la Comisión podrá en cualquier momento, de oficio o a petición de parte, adelantar acciones de verificación y control de la gestión de los procesos con el fin de observar su adecuación o no al principio de mérito; y, dado el caso, suspender cautelarmente el respectivo proceso, mediante resolución motivada.

- b) Dejar sin efecto total o parcialmente los procesos de selección cuando se compruebe la ocurrencia de irregularidades, siempre y cuando no se hayan producido actos administrativos de contenido particular y concreto relacionados con los derechos de carrera, salvo que la irregularidad sea atribuible al seleccionado dentro del proceso de selección impugnado.
- c) Recibir las quejas, reclamos y peticiones escritas, presentadas a través de los medios autorizados por la ley y, en virtud de ellas u oficiosamente, realizar las investigaciones por violación de las normas de carrera que estime necesarias y resolverlas observando los principios de celeridad, eficacia, economía e imparcialidad. Toda resolución de la Comisión será motivada y contra las mismas procederá el recurso de reposición.
- d) Resolver en segunda instancia las reclamaciones que sean sometidas a su conocimiento en asuntos de su competencia.
- e) Conocer de las reclamaciones sobre inscripciones en el Registro de Empleados Públicos, de los empleados de carrera administrativa a quienes se les aplica la presente ley.
- f) Velar por la aplicación correcta de los procedimientos de evaluación del desempeño de los empleados de carrera.
- g) Poner en conocimiento de las autoridades competentes los hechos constitutivos de violación de las normas de carrera, para efectos de establecer las responsabilidades disciplinarias, fiscales y penales a que haya lugar.
- h) Tomar las medidas y acciones necesarias para garantizar la correcta aplicación de los principios de mérito e igualdad en el ingreso y en el desarrollo de la carrera de los empleados públicos, de acuerdo a lo previsto en la presente ley.
- i) Presentar un informe ante el Congreso de la República dentro de los 10 primeros días de cada legislatura, o cuando este lo solicite, sobre sus actividades y el estado del empleo público, en relación con la aplicación efectiva del principio de mérito en los distintos niveles de la Administración Pública bajo su competencia.

**Parágrafo 1.-** Para el correcto ejercicio de sus competencias en esta materia, la Comisión Nacional del Servicio Civil estará en contacto periódico con las unidades de personal de las diferentes entidades públicas que ejercerán sus funciones de acuerdo con lo previsto en la presente ley.

**Parágrafo 2.-** La Comisión Nacional del Servicio Civil podrá imponer a los servidores públicos de las entidades nacionales y territoriales sanciones de multa, previo el debido proceso, cuando se compruebe la violación a las normas de carrera administrativa o la inobservancia de las órdenes e instrucciones impartidas por ella. La multa deberá observar el principio de gradualidad conforme el reglamento que expida la Comisión Nacional del Servicio Civil, cuyos mínimos serán 5 salarios mínimos legales vigentes y máximos 25 salarios mínimos legales vigentes.

### **Artículo 13. Organización y estructura de la Comisión Nacional del Servicio Civil.**

1. La Comisión Nacional del Servicio Civil adoptará su reglamento de organización y funcionamiento, que será publicado en el Diario Oficial.
2. La Comisión Nacional del Servicio Civil en sala plena nombrará dentro de sus miembros un Presidente, para periodos anuales, quien ejercerá la representación legal de la misma.
3. La Comisión Nacional del Servicio Civil adoptará siempre sus decisiones en Pleno y sesionará por convocatoria de su Presidente con una periodicidad mínima de dos días por semana, sesiones a las cuales podrá invitar a las personas que puedan hacer aportes en las respectivas deliberaciones.
4. La Comisión Nacional del Servicio Civil determinará su estructura y establecerá la planta de personal que requiera para el cumplimiento de sus funciones, basada en los principios de economía y eficiencia.
5. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público adelantará los traslados o adiciones presupuestales necesarios para garantizar la puesta en marcha de la Comisión Nacional del Servicio Civil, en concordancia con los principios de economía y eficiencia que deben inspirar el control del gasto público.

6. La Comisión Nacional del Servicio Civil, por razones de urgencia o de especial necesidad, podrá solicitar a cualquier organismo o entidad de la Rama Ejecutiva del orden nacional la realización de ciertas actividades que no supongan menoscabo de su independencia e imparcialidad, o, en su caso, solicitar que temporalmente se comisionen empleados, quienes durante el periodo de la situación administrativa dependerán funcionalmente de la citada Comisión.
7. La sede de la Comisión Nacional del Servicio Civil será la ciudad de Bogotá, D.C.
8. El patrimonio de la Comisión Nacional del Servicio Civil estará conformado:
  - a) Por los aportes del presupuesto nacional y por los que reciba a cualquier título de la Nación o de cualquier otra entidad estatal;
  - b) Por el producido de la enajenación de sus bienes y por las donaciones de personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras;
  - c) Por los demás ingresos y bienes que adquiriera a cualquier título.

**Parágrafo.-** Para efectos exclusivamente fiscales la Comisión Nacional del Servicio Civil tendrá régimen de establecimiento público del orden nacional, y, en consecuencia, no estará sujeta al impuesto de rentas y complementarios.

## **CAPITULO II**

### **ÓRGANOS DE DIRECCIÓN Y GESTIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO Y LA GERENCIA PÚBLICA**

#### **Artículo 14.- El Departamento Administrativo de la Función Pública.**

Al Departamento Administrativo de la Función Pública le corresponde adelantar las siguientes funciones:

- a) Bajo las orientaciones del Presidente de la República le corresponde la formulación de la política, la planificación y la coordinación del recurso humano al servicio de la Administración Pública a nivel nacional y territorial;

- b) Elaborar y proponer al Gobierno Nacional anteproyectos de ley y proyectos de decretos reglamentarios en materia de función pública;
- c) Fijar, de acuerdo con el Presidente de la República y el Departamento Nacional de Planeación, las políticas en materia de organización administrativa del Estado, orientadas hacia la funcionalidad y modernización de las estructuras administrativas y los estatutos orgánicos de las entidades públicas del orden nacional;
- d) Elaborar y aprobar el Plan anual de empleos vacantes de acuerdo con los datos proporcionados por las diferentes entidades y dar traslado del mismo a la Comisión Nacional del Servicio Civil;
- e) Impulsar, coordinar y, en su caso, ejecutar los planes, medidas y actividades tendientes a mejorar el rendimiento en el servicio público, la formación y la promoción de los empleados públicos;
- f) Velar por el cumplimiento y aplicación por parte de las unidades de personal de las normas generales en materia de empleo público, sin perjuicio de las atribuciones conferidas a la Comisión Nacional del Servicio Civil;
- g) Fijar, de acuerdo con el Presidente de la República, las políticas de gestión del recurso humano al servicio del Estado en la Rama Ejecutiva del Poder Público dentro del marco de la Constitución y la ley, en lo referente a las siguientes materias: planeación del recurso humano, vinculación y retiro, bienestar social e incentivos al personal, sistema salarial y prestacional, nomenclatura y clasificación de empleos, manuales de funciones y requisitos, plantas de personal y relaciones laborales;
- h) Definir las políticas generales de capacitación y formación del talento humano al servicio del Estado en la Rama Ejecutiva del Poder Público y asesorar y apoyar técnicamente a las distintas unidades de personal en estas materias;
- i) Diseñar y gestionar los sistemas de información en materia de empleo público, en coordinación con las unidades de personal de las entidades públicas y con la Comisión Nacional del Servicio Civil en lo relacionado con el Registro Público de Carrera;



- j) Asesorar a la Rama Ejecutiva de todos los órdenes y, en especial a los municipios en materias relacionadas con la gestión y desarrollo del talento humano;
- k) Formular planes estratégicos de recursos humanos y líneas básicas para su implementación por parte de los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva;
- l) Desarrollar en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público la estructura del empleo público que permita la aplicación de las normas de función pública;
- m) Velar por el prestigio del Gobierno como empleador;
- n) Determinar los parámetros a partir de los cuales las entidades del nivel nacional y territorial elaborarán los respectivos manuales de funciones y requisitos y hacer seguimiento selectivo de su cumplimiento a las entidades del nivel nacional;
- o) Formular el Plan Nacional de Formación y Capacitación;
- p) Apoyar a la Comisión Nacional del Servicio Civil, cuando ésta lo requiera, en el desempeño de sus funciones;
- q) Las demás que le asigne la ley.

#### **Artículo 15.- Las unidades de personal de las entidades.**

1. Las unidades de personal o quienes hagan sus veces, de los organismos y entidades a quienes se les aplica la presente Ley, son la estructura básica de la gestión de los recursos humanos en la administración pública.
2. Serán funciones específicas de estas unidades de personal, las siguientes:
  - a) Elaborar los planes estratégicos de recursos humanos.
  - b) Elaborar el plan anual de vacantes y remitirlo al Departamento Administrativo de la Función Pública, información que será utilizada para la planeación del recurso humano y la formulación de políticas.

- c) Elaborar los proyectos de plantas de personal, así como los manuales de funciones y requisitos, de conformidad con las normas vigentes, para lo cual podrán contar con la asesoría del Departamento Administrativo de la Función Pública, universidades públicas o privadas, o de firmas especializadas o profesionales en administración pública.
- d) Determinar los perfiles de los empleos que deberán ser provistos mediante proceso de selección por méritos.
- e) Diseñar y administrar los programas de formación y capacitación, de acuerdo con lo previsto en la ley y en el Plan Nacional de Formación y capacitación.
- f) Organizar y administrar un registro sistematizado de los recursos humanos de su entidad, que permita la formulación de programas internos y la toma de decisiones. Esta información será administrada de acuerdo con las orientaciones y requerimientos del Departamento Administrativo de la Función Pública.
- g) Implantar el sistema de evaluación del desempeño al interior de cada entidad, de acuerdo con las normas vigentes y los procedimientos establecidos por la Comisión Nacional del Servicio Civil.
- h) Todas las demás que le sean atribuidas por la ley, el reglamento o el manual de funciones.

#### **Artículo 16.- Las Comisiones de Personal.**

1. En todos los organismos y entidades reguladas por esta Ley deberá existir una Comisión de Personal, conformada por dos representantes de la entidad u organismo designados por el nominador o por quien haga sus veces y dos representantes de los empleados quienes deben ser de carrera administrativa, y elegidos por votación directa de los empleados. En igual forma, se integrarán Comisiones de Personal en cada una de las dependencias regionales o seccionales de las entidades.

Las decisiones de la Comisión se tomarán por mayoría absoluta. En caso de empate se repetirá nuevamente la votación y en caso de persistir, este se dirimirá por el Jefe de Control Interno de la respectiva entidad.

Esta Comisión se reunirá por lo menos una vez al mes y será convocada por cualquiera de sus integrantes o por el jefe de personal de la entidad u organismo o quien haga sus veces, quien será el secretario de la misma y llevará en estricto orden y rigurosidad las Actas de las reuniones.

La Comisión elegirá de su seno un presidente.

2. Además de las asignadas en otras normas, las Comisiones de Personal cumplirán las siguientes funciones:
  - a) Velar porque los procesos de selección para la provisión de empleos y de evaluación del desempeño se realicen conforme con lo establecido en las normas y procedimientos legales y reglamentarios y con los lineamientos señalados por la Comisión Nacional del Servicio Civil. Las citadas atribuciones se llevarán a cabo sin perjuicio de las facultades de la Comisión Nacional del Servicio Civil. Para el efecto, la Comisión de Personal deberá elaborar los informes y atender las solicitudes que aquella requiera.
  - b) Resolver las reclamaciones que en materia de procesos de selección y evaluación del desempeño y encargo les sean atribuidas por el procedimiento especial.
  - c) Solicitar a la Comisión Nacional del Servicio Civil la exclusión de la lista de elegibles de las personas que hubieren sido incluidas sin reunir los requisitos exigidos en las respectivas convocatorias, o con violación de las leyes o reglamentos que regulan la carrera administrativa. En el caso de no atenderse la solicitud, deberán informar de esta situación a la Comisión Nacional del Servicio Civil para que adopte las medidas pertinentes.
  - d) Conocer, en primera instancia, de las reclamaciones que formulen los empleados de carrera que hayan optado por el derecho preferencial a ser vinculados, cuando se les supriman sus empleos, por considerar que han sido vulnerados sus derechos.

- e) Conocer, en primera instancia, de las reclamaciones que presenten los empleados por los efectos de las incorporaciones a las nuevas plantas de personal de la entidad o por desmejoramiento de sus condiciones laborales o por los encargos.
  - f) Velar porque los empleos se provean en el orden de prioridad establecido en las normas legales y porque las listas de elegibles sean utilizadas dentro de los principios de economía, celeridad y eficacia de la función administrativa.
  - g) Velar porque en los procesos de selección se cumplan los principios y reglas previstas en esta Ley.
  - h) Participar en la elaboración del plan anual de formación y capacitación y en el de estímulos y en su seguimiento.
  - i) Proponer en la respectiva entidad la formulación de programas para el diagnóstico y medición del clima organizacional.
  - j) Las demás funciones que le sean atribuidas por la ley o el reglamento.
3. Las Comisiones de Personal de las entidades públicas deberán informar a la Comisión Nacional del Servicio Civil de todas las incidencias que se produzcan en los procesos de selección, evaluación del desempeño y de los encargos. Trimestralmente enviarán a la Comisión Nacional del Servicio Civil un informe detallado de sus actuaciones y del cumplimiento de sus funciones. En cualquier momento la Comisión Nacional del Servicio Civil podrá asumir el conocimiento de los asuntos o enviar un delegado suyo para que elabore un informe al respecto y se adopten las decisiones que correspondan.

**Parágrafo.-** Con el propósito de que sirvan de escenario de concertación entre los empleados y la administración existirán Comisiones de Personal Municipales, Distritales, Departamentales y Nacional, cuya conformación y funciones serán determinadas por el reglamento, que para el efecto expida la Comisión Nacional del Servicio Civil.

### CAPÍTULO III

## **INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO.**

### **Artículo 17.- Planes y plantas de empleos.**

1. Todas las unidades de personal o quienes hagan sus veces de los organismos o entidades a las cuales se les aplica la presente Ley, deberán elaborar y actualizar anualmente planes de previsión de recursos humanos que tengan el siguiente alcance:
  - a) Cálculo de los empleos necesarios, de acuerdo con los requisitos y perfiles profesionales establecidos en los manuales específicos de funciones, con el fin de atender a las necesidades presentes y futuras derivadas del ejercicio de sus competencias.
  - b) Identificación de las formas de cubrir las necesidades cuantitativas y cualitativas de personal para el período anual, considerando las medidas de ingreso, ascenso, capacitación y formación;
  - c) Estimación de todos los costos de personal derivados de las medidas anteriores y el aseguramiento de su financiación con el presupuesto asignado.
2. Todas las entidades y organismos a quienes se les aplica la presente Ley, deberán mantener actualizadas las plantas globales de empleo necesarias para el cumplimiento eficiente de las funciones a su cargo, para lo cual tendrán en cuenta las medidas de racionalización del gasto. El Departamento Administrativo de la Función Pública podrá solicitar la información que requiera al respecto para la formulación de las políticas sobre la administración del recurso humano.

### **Artículo 18.- Sistema General de Información Administrativa.**

1. El Sistema General de Información Administrativa del Sector Público es un instrumento que permite la formulación de políticas para garantizar la planificación, el desarrollo y la gestión de la Función Pública.
2. El Sistema General de Información Administrativa cubrirá todos los organismos y entidades de las tres ramas del Poder Público, organismos de control,

organización electoral y organismos autónomos en los órdenes nacional, departamental, distrital y municipal.

3. El Sistema General de Información Administrativa estará integrado, entre otros, por los subsistemas de organización institucional, de gestión de recursos humanos, y presupuestales aplicados a los recursos humanos; los aspectos de estos subsistemas no contemplados en la presente Ley serán determinados en la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional.
4. El diseño, dirección e implementación del Sistema General de Información Administrativa será responsabilidad del Departamento Administrativo de la Función Pública, quien velará por su adecuada coordinación con los organismos competentes en sistemas de información, y de manera especial con el sistema de información financiera del Ministerio de Hacienda Y Crédito Público.
5. El Subsistema de organización institucional contendrá la información relacionada con los datos que identifican y caracterizan las entidades y organismos del Sector Público, normas de creación, estatutos, estructuras, plantas de personal, sistemas de clasificación de empleos, remuneración y regímenes prestacionales.
6. El Subsistema de Recursos Humanos contendrá la información sobre el número de empleos públicos, trabajadores oficiales y contratistas de prestación de servicios; las novedades de su ingreso y retiro; la pertenencia a la carrera administrativa general o a un sistema específico o especial y la información sobre los regímenes de bienestar social y capacitación.
7. El subsistema presupuestal de recursos humanos, será competencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en coordinación con el Departamento Administrativo de la Función Pública y su contenido será determinado reglamentariamente.
8. Las entidades tendrán la obligación de suministrar la información que requiera el sistema en los términos y fechas establecidos por el reglamento.

### **TÍTULO III**

### **ESTRUCTURA DEL EMPLEO PÚBLICO**

**Artículo 19.- El empleo público.**

1. El empleo público es el núcleo básico de la estructura de la función pública objeto de esta Ley. Por empleo se entiende el conjunto de funciones, tareas y responsabilidades que se asignan a una persona y las competencias requeridas para llevarlas a cabo, con el propósito de satisfacer el cumplimiento de los planes de desarrollo y los fines del Estado.
2. El diseño de cada empleo debe contener:
  - a) La descripción del contenido funcional del empleo, de tal manera que permita identificar con claridad las responsabilidades exigibles a quien sea su titular;
  - b) El perfil de competencias que se requieren para ocupar el empleo, incluyendo los requisitos de estudio y experiencia, así como también las demás condiciones para el acceso al servicio. En todo caso, los elementos del perfil han de ser coherentes con las exigencias funcionales del contenido del empleo;
  - c) La duración del empleo siempre que se trate de empleos temporales.

**Parágrafo.-** La Escuela Superior de Administración Pública ESAP liderará los estudios y las mesas de concertación para la identificación, caracterización ocupacional y la determinación de los requisitos y procedimientos de acreditación, apoyada en metodologías reconocidas. Los resultados de las mismas permitirán al Gobierno Nacional establecer los requisitos de formación académica y ocupacional de los cargos. El Gobierno Nacional designará el organismo competente para la normalización, acreditación y certificación de las competencias laborales en el sector público.

**Artículo 20.- Cuadros funcionales de empleos.**

Los cuadros funcionales son agrupaciones de empleos semejantes en cuanto a la naturaleza general de sus funciones, sus responsabilidades y que requieren conocimientos y/o competencias comunes.

1. Los empleos públicos se podrán agrupar en cuadros funcionales de empleos con el fin de optimizar la gestión de los recursos humanos de cada entidad.

2. El acceso, el ascenso, el sistema retributivo y la capacitación de los empleados públicos de carrera se podrán llevar a cabo, en su caso, en el cuadro funcional de empleos.
3. Los cuadros funcionales de empleos podrán cubrir empleos de uno o de varios organismos, en función de los requisitos exigidos para su desempeño.
4. Por decreto se regulará el sistema de cuadros funcionales de empleos aplicable a toda la administración y, en su caso, la dependencia orgánica de los mismos.

**Artículo 21.- Empleos de carácter temporal.**

1. De acuerdo con sus necesidades, los organismos y entidades a los cuales se les aplica la presente Ley, podrán contemplar excepcionalmente en sus plantas de personal empleos de carácter temporal o transitorio. Su creación deberá responder a una de las siguientes condiciones:
  - a) Cumplir funciones que no realiza el personal de planta por no formar parte de las actividades permanentes de la administración;
  - b) Desarrollar programas o proyectos de duración determinada;
  - c) Suplir necesidades de personal por sobrecarga de trabajo, determinada por hechos excepcionales.
  - d) Desarrollar labores de consultoría y asesoría institucional de duración total, no superior a 12 meses y que guarde relación directa con el objeto y la naturaleza de la institución.
2. La justificación para la creación de empleos de carácter temporal deberá contener la motivación técnica para cada caso, así como la apropiación y disponibilidad presupuestal para cubrir el pago de salarios y prestaciones sociales.
3. El ingreso a estos empleos se efectuará con base en las listas de elegibles vigentes para la provisión de empleos de carácter permanente, sin que dichos nombramientos ocasionen el retiro de dichas listas. De no ser posible la utilización de las listas se realizará un proceso de evaluación de las capacidades y competencias de los candidatos.



**Artículo 22.- Ordenación de la Jornada Laboral.**

1. El ejercicio de las funciones de los empleos, cualquiera que sea la forma de vinculación con la administración se desarrollará bajo las siguientes modalidades:
  - a) Empleos de tiempo completo, como regla general;
  - b) Empleos de medio tiempo o de tiempo parcial por excepción consultando las necesidades de cada entidad.
2. En las plantas de personal de los diferentes organismos y entidades a las que se aplica la presente Ley se determinará qué empleos corresponden a tiempo completo, a tiempo parcial y cuales a medio tiempo, de acuerdo con la jornada laboral establecida en el Decreto Ley 1042 de 1978 o en el que lo modifique o sustituya.

**TÍTULO IV  
DEL INGRESO Y EL ASCENSO AL EMPLEO PÚBLICO**

**Artículo 23.- Clases de nombramientos.**

Los nombramientos serán ordinarios, en período de prueba o en ascenso, sin perjuicio de lo que dispongan las normas sobre las carreras especiales.

Los empleos de libre nombramiento y remoción serán provistos por nombramiento ordinario, previo el cumplimiento de los requisitos exigidos para el desempeño del empleo y el procedimiento establecido en esta Ley.

Los empleos de carrera administrativa se proveerán en período de prueba o en ascenso con las personas que hayan sido seleccionadas mediante el sistema de mérito, según lo establecido en el título V de esta Ley.

**Artículo 24.- Encargo.**

Mientras se surte el proceso de selección para proveer empleos de carrera administrativa, y una vez convocado el respectivo concurso, los empleados de carrera

tendrán derecho a ser encargados de tales empleos si acreditan los requisitos para su ejercicio, poseen las aptitudes y habilidades para su desempeño, no han sido sancionados disciplinariamente en el último año y su última evaluación del desempeño sea sobresaliente. El término de esta situación no podrá ser superior a seis (6) meses.

El encargo deberá recaer en un empleado que se encuentre desempeñando el empleo inmediatamente inferior que exista en la planta de personal de la entidad, siempre y cuando reúna las condiciones y requisitos previstos en la norma. De no acreditarlos, se deberá encargar al empleado que acreditándolos desempeñe el cargo inmediatamente inferior y así sucesivamente.

Los empleos de libre nombramiento y remoción en caso de vacancia temporal o definitiva podrán ser provistos a través del encargo de empleados de carrera o de libre nombramiento y remoción, que cumplan los requisitos y el perfil para su desempeño. En caso de vacancia definitiva el encargo será hasta por el término de tres meses, vencidos los cuales el empleo deberá ser provisto en forma definitiva.

#### **Artículo 25.- Provisión de los empleos por vacancia temporal.**

Los empleos de carrera cuyos titulares se encuentren en situaciones administrativas que impliquen separación temporal de los mismos serán provistos en forma provisional solo por el tiempo que duren aquellas situaciones, cuando no fuere posible proveerlos mediante encargo con servidores públicos de carrera.

#### **Artículo 26.- Comisión para desempeñar empleos de libre nombramiento y remoción o de período.**

Los empleados de carrera con evaluación del desempeño sobresaliente, tendrán derecho a que se les otorgue comisión hasta por el término de tres (3) años, en periodos continuos o discontinuos, pudiendo ser prorrogado por un término igual, para desempeñar empleos de libre nombramiento y remoción o por el término correspondiente cuando se trate de empleos de período, para los cuales hubieren sido nombrados o elegidos en la misma entidad a la cual se encuentran vinculados o en otra. En todo caso, la comisión o la suma de ellas no podrá ser superior a seis (6) años, so pena de ser desvinculado del cargo de carrera administrativa en forma automática.

Finalizado el término por el cual se otorgó la comisión, el de su prórroga o cuando el empleado renuncie al cargo de libre nombramiento y remoción o sea retirado del mismo antes del vencimiento del término de la comisión, deberá asumir el empleo respecto del cual ostenta derechos de carrera. De no cumplirse lo anterior, la entidad declarará la vacancia de éste y lo proveerá en forma definitiva. De estas novedades se informará a la Comisión Nacional del Servicio Civil.

En estos mismos términos podrá otorgarse comisión para desempeñar empleos de libre nombramiento y remoción o de período a los empleados de carrera que obtengan evaluación del desempeño satisfactoria.

## **TITULO V**

### **EL INGRESO Y EL ASCENSO A LOS EMPLEOS DE CARRERA.**

#### **CAPITULO I**

#### **PROCESOS DE SELECCIÓN O CONCURSOS**

##### **Artículo 27.- Carrera Administrativa.**

La carrera administrativa es un sistema técnico de administración de personal que tiene por objeto garantizar la eficiencia de la administración pública y ofrecer; estabilidad e igualdad de oportunidades para el acceso y el ascenso al servicio público. Para alcanzar este objetivo, el ingreso y la permanencia en los empleos de carrera administrativa se hará exclusivamente con base en el mérito, mediante procesos de selección en los que se garantice la transparencia y la objetividad, sin discriminación alguna.

##### **Artículo 28.- Principios que orientan el ingreso y el ascenso a los empleos públicos de carrera administrativa.**

La ejecución de los procesos de selección para el ingreso y ascenso a los empleos públicos de carrera administrativa, se desarrollará de acuerdo con los siguientes principios:

- a) Mérito. Principio según el cual el ingreso a los cargos de carrera administrativa, el ascenso y la permanencia en los mismos estarán determinados por la

demonstración permanente de las calidades académicas, la experiencia y las competencias requeridas para el desempeño de los empleos.

- b) Libre concurrencia e igualdad en el ingreso. Todos los ciudadanos que acrediten los requisitos determinados en las convocatorias podrán participar en los concursos sin discriminación de ninguna índole.
- c) Publicidad. Se entiende por esta la difusión efectiva de las convocatorias en condiciones que permitan ser conocidas por la totalidad de los candidatos potenciales;
- d) Transparencia en la gestión de los procesos de selección y en el escogimiento de los jurados y órganos técnicos encargados de la selección;
- e) Especialización de los órganos técnicos encargados de ejecutar los procesos de selección;
- f) Garantía de imparcialidad de los órganos encargados de gestionar y llevar a cabo los procedimientos de selección y, en especial, de cada uno de los miembros responsables de ejecutarlos;
- g) Confiabilidad y validez de los instrumentos utilizados para verificar la capacidad y competencias de los aspirantes a acceder a los empleos públicos de carrera;
- h) Eficacia en los procesos de selección para garantizar la adecuación de los candidatos seleccionados al perfil del empleo;
- i) Eficiencia en los procesos de selección, sin perjuicio del respeto de todas y cada una de las garantías que han de rodear al proceso de selección.

#### **Artículo 29.- Concursos.**

Los concursos para el ingreso y el ascenso a los empleos públicos de carrera administrativa serán abiertos para todas las personas que acrediten los requisitos exigidos para su desempeño.

#### **Artículo 30.- Competencia para adelantar los concursos.**

Los concursos o procesos de selección serán adelantados por la Comisión Nacional del Servicio Civil, a través de contratos o convenios interadministrativos, suscritos con universidades públicas o privadas o instituciones de educación superior acreditadas por ella para tal fin. Los costos que genere la realización de los concursos serán con cargo a los presupuestos de las entidades que requieran la provisión de cargos.

Los convenios o contratos se suscribirán preferencialmente, con las entidades acreditadas que tengan jurisdicción en el departamento o municipio en el cual esté ubicada la entidad para la cual se realiza el concurso.

La Comisión acreditará como entidades idóneas para adelantar los concursos a las universidades públicas y privadas y a las instituciones de educación superior que lo soliciten y demuestren su competencia técnica en procesos de selección, experiencia en el área de selección de personal, así como capacidad logística para el desarrollo de concursos. El procedimiento de acreditación será definido por la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Las entidades que utilicen las listas de elegibles resultado de los concursos adelantados por la Comisión Nacional del Servicio Civil deberán sufragar los costos determinados por la citada Comisión.

### **Artículo 31.- Etapas del proceso de selección o concurso**

El proceso de selección comprende:

1. Convocatoria. La convocatoria, que deberá ser suscrita por la Comisión Nacional del Servicio Civil el Jefe de la entidad u organismo, es norma reguladora de todo concurso y obliga tanto a la administración, como a las entidades contratadas para la realización del concurso y a los participantes.
2. Reclutamiento. Esta etapa tiene como objetivo atraer e inscribir el mayor número de aspirantes que reúnan los requisitos para el desempeño de los empleos objeto del concurso.
3. Pruebas. Las pruebas o instrumentos de selección tienen como finalidad apreciar la capacidad, idoneidad y adecuación de los aspirantes a los diferentes empleos que se convoquen, así como establecer una clasificación de los candidatos

respecto a las calidades requeridas para desempeñar con efectividad las funciones de un empleo o cuadro funcional de empleos.

La valoración de estos factores se efectuará a través de medios técnicos, los cuales deben responder a criterios de objetividad e imparcialidad.

Las pruebas aplicadas o a utilizarse en los procesos de selección tienen carácter reservado, solo serán de conocimiento de las personas que indique la Comisión Nacional del Servicio Civil en desarrollo de los procesos de reclamación.

4. Listas de elegibles. Con los resultados de las pruebas la Comisión Nacional del Servicio Civil o la entidad contratada, por delegación de aquella, elaborará en estricto orden de mérito la lista de elegibles que tendrá una vigencia de dos años. Con ésta y en estricto orden de mérito se cubrirán las vacantes para las cuales se efectuó el concurso.

En los concursos que se realicen para el Ministerio de Defensa Nacional, en las Fuerzas Militares y en la Policía Nacional, con excepción de sus entidades descentralizadas, antes de la conformación de las listas de elegibles se efectuará a cada concursante un estudio de seguridad de carácter reservado, el cual, de resultar desfavorable, será causal para no incluirlo en la respectiva lista de elegibles. Cuando se trate de utilizar listas de elegibles de otras entidades, al nombramiento deberá preceder el estudio de seguridad. En el evento de ser éste desfavorable no podrá efectuarse el nombramiento.

5. Período de prueba. La persona no inscrita en carrera administrativa que haya sido seleccionada por concurso será nombrada en período de prueba, por el término de seis meses, al final de los cuales le será evaluado el desempeño, de acuerdo con lo previsto en el reglamento.

Aprobado dicho período al obtener evaluación satisfactoria el empleado adquiere los derechos de la carrera, los que deberán ser declarados mediante la inscripción en el Registro Público de la Carrera Administrativa. De no obtener calificación satisfactoria del período de prueba, el nombramiento del empleado será declarado insubsistente.

El empleado inscrito en el Registro Público de Carrera Administrativa que supere un concurso será nombrado en período de prueba, al final del cual se le actualizará su inscripción en el Registro Público, si obtiene calificación satisfactoria en la evaluación del desempeño laboral. En caso contrario, regresará al empleo que venía desempeñando antes del concurso y conserva su inscripción en la carrera administrativa. Mientras se produce la calificación del período de prueba, el cargo del cual era titular el empleado ascendido podrá ser provisto por encargo o mediante nombramiento provisional.

**Parágrafo.-** En el Reglamento se establecerán los parámetros generales para la determinación y aplicación de los instrumentos de selección a utilizarse en los concursos.

#### **Artículo 32.- Reclamaciones.**

Las reclamaciones que presenten los interesados y las demás actuaciones administrativas de la Comisión Nacional del Servicio Civil, de las Unidades y de las Comisiones de Personal y de las autoridades que deban acatar las disposiciones de estos organismos se sujetarán al procedimiento especial que legalmente se adopte.

#### **Artículo 33.- Mecanismos de publicidad.**

La publicidad de las convocatorias será efectuada por cada entidad a través de los medios que garanticen su conocimiento y permitan la libre concurrencia, de acuerdo con lo establecido en el reglamento.

La página web de cada entidad pública, del Departamento Administrativo de la Función Pública y de las entidades contratadas para la realización de los concursos, complementadas con el correo electrónico y la firma digital, será el medio preferente de publicación de todos los actos, decisiones y actuaciones relacionadas con los concursos, de recepción de inscripciones, recursos, reclamaciones y consultas.

La Comisión Nacional del Servicio Civil publicará en su página Web la información referente a las convocatorias, lista de elegibles y Registro Público de Carrera.

## **CAPITULO II**

### **DEL REGISTRO PÚBLICO DE CARRERA ADMINISTRATIVA**

#### **Artículo 34.- Registro Público de Carrera Administrativa.**

El Registro Público de la Carrera Administrativa estará conformado por todos los empleados actualmente inscritos o que se llegaren a inscribir, con los datos que establezca el reglamento. El control, la administración, organización y actualización de este Registro Público corresponderá a la Comisión Nacional del Servicio Civil, para lo cual podrá contar con el apoyo técnico, instrumental y logístico del Departamento Administrativo de la Función Pública.

La Comisión Nacional del Servicio Civil podrá cumplir estas funciones por medio de delegados suyos, bajo su dirección y orientación.

**Parágrafo 1.-** Harán parte del Registro Público de Carrera Administrativa, en capítulos especiales, los registros que se refieran a los empleados pertenecientes a los sistemas específicos de carrera de creación legal.

**Parágrafo 2.-** El Registro Público de Carrera Administrativa estará integrado en el sistema unificado de información del personal en los términos que establezca el reglamento y a efectos de que sus datos puedan ser empleados para la planificación y gestión de los recursos humanos del sector público.

#### **Artículo 35.- Notificación de la inscripción y actualización en carrera.**

La notificación de la inscripción y de la actualización en la carrera administrativa se cumplirá con la anotación en el Registro Público.

La decisión de la Comisión Nacional del Servicio Civil que niegue la inscripción o la actualización en el Registro Público de Carrera Administrativa se efectuará mediante resolución motivada, la cual se notificará personalmente al interesado, de acuerdo con el procedimiento establecido en el Código Contencioso Administrativo.



Contra las anteriores decisiones procede el recurso de reposición, el cual se interpondrá, presentará, tramitará y decidirá de acuerdo con lo dispuesto en el citado Código.

## **TÍTULO VI DE LA CAPACITACIÓN Y DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO**

### **CAPÍTULO I LA CAPACITACIÓN DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS**

#### **Artículo 36.- Objetivos de la capacitación.**

1. La capacitación y formación de los empleados públicos está orientada al desarrollo de sus capacidades, destrezas, habilidades, valores y competencias fundamentales, con miras a propiciar su eficacia personal, grupal y organizacional, de manera que se posibilite el desarrollo profesional de los empleados y el mejoramiento en la prestación de los servicios.
2. Dentro de la política que establezca el Departamento Administrativo de la Función Pública, las unidades de personal formularán los planes y programas de capacitación para lograr esos objetivos, en concordancia con las normas establecidas y teniendo en cuenta los resultados de la evaluación del desempeño.
3. Los programas de capacitación y formación de las entidades públicas territoriales podrán ser diseñados, homologados y evaluados por la ESAP, de acuerdo con la solicitud que formule la respectiva institución. Si no existiera la posibilidad de que las entidades o la ESAP puedan impartir la capacitación podrán realizarla entidades externas debidamente acreditadas por ésta.

**Parágrafo.-** Con el propósito de elevar los niveles de eficiencia, satisfacción y desarrollo de los empleados en el desempeño de su labor y de contribuir al cumplimiento efectivo de los resultados institucionales, las entidades deberán implementar programas de bienestar e incentivos, de acuerdo con las normas vigentes y las que desarrollen la presente Ley.

## **CAPÍTULO II**

### **DE LOS PRINCIPIOS QUE ORIENTAN LA PERMANENCIA EN EL SERVICIO Y DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO**

#### **Artículo 37.- Principios que orientan la permanencia en el servicio:**

- a) Mérito. Principio según el cual la permanencia en los cargos de carrera administrativa exige la calificación satisfactoria en el desempeño del empleo, el logro de resultados y realizaciones en el desarrollo y ejercicio de la función pública y la adquisición de las nuevas competencias que demande el ejercicio de la misma;
- b) Cumplimiento. Todos los empleados deberán cumplir cabalmente las normas que regulan la función pública y las funciones asignadas al empleo;
- c) Evaluación. La permanencia en los cargos exige que el empleado público de carrera administrativa se someta y colabore activamente en el proceso de evaluación personal e institucional, de conformidad con los criterios definidos por la entidad o autoridad competente;
- d) Promoción de lo público. Es tarea de cada empleado la búsqueda de un ambiente colaborativo y de trabajo en grupo y de defensa permanente del interés público en cada una de sus actuaciones y las de la Administración Pública. Cada empleado asume un compromiso con la protección de los derechos, los intereses legales y la libertad de los ciudadanos.

#### **Artículo 38.- Evaluación del desempeño.**

El desempeño laboral de los empleados de carrera administrativa deberá ser evaluado y calificado con base en parámetros previamente establecidos que permitan fundamentar un juicio objetivo sobre su conducta laboral y sus aportes al cumplimiento de las metas institucionales. A tal efecto, los instrumentos para la evaluación y calificación del desempeño de los empleados se diseñarán en función de las metas institucionales.

El resultado de la evaluación será la calificación correspondiente al período anual, establecido en las disposiciones reglamentarias, que deberán incluir dos evaluaciones

parciales al año. No obstante, si durante este período el jefe del organismo recibe información debidamente soportada de que el desempeño laboral de un empleado es deficiente podrá ordenar, por escrito, que se le evalúen y califiquen sus servicios en forma inmediata.

Sobre la evaluación definitiva del desempeño procederá el recurso de reposición y de apelación.

Los resultados de las evaluaciones deberán tenerse en cuenta, entre otros aspectos, para:

- a. Adquirir los derechos de carrera;
- b. Ascender en la carrera;
- c. Conceder becas o comisiones de estudio;
- d. Otorgar incentivos económicos o de otro tipo;
- e. Planificar la capacitación y la formación;
- f. Determinar la permanencia en el servicio.

#### **Artículo 39.- Obligación de evaluar.**

Los empleados que sean responsables de evaluar el desempeño laboral del personal, entre quienes, en todo caso, habrá un funcionario de libre nombramiento y remoción, deberán hacerlo siguiendo la metodología contenida en el instrumento y en los términos que señale el reglamento que para el efecto se expidan. El incumplimiento de este deber constituye falta grave y será sancionable disciplinariamente, sin perjuicio de que se cumpla con la obligación de evaluar y aplicar rigurosamente el procedimiento señalado.

El Jefe de Control Interno o quien haga sus veces en las entidades u organismos a los cuales se les aplica la presente ley, tendrá la obligación de remitir las evaluaciones de gestión de cada una de las dependencias, con el fin de que sean tomadas como criterio para la evaluación de los empleados, aspecto sobre el cual hará seguimiento para verificar su estricto cumplimiento.

**Artículo 40.- Instrumentos de evaluación.**

De acuerdo con los criterios establecidos en esta Ley y en las directrices de la Comisión Nacional del Servicio Civil, las entidades desarrollarán sus sistemas de evaluación del desempeño y los presentarán para aprobación de esta Comisión.

Es responsabilidad del jefe de cada organismo la adopción de un sistema de evaluación acorde con los criterios legalmente establecidos. No adoptarlo o no ajustarse a tales criterios constituye falta disciplinaria grave para el directivo responsable.

La Comisión Nacional del Servicio Civil desarrollará un sistema de evaluación del desempeño como sistema tipo, que deberá ser adoptado por las entidades mientras desarrollan sus propios sistemas.

**TÍTULO VII  
RETIRO DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS**

**Artículo 41.- Causales de retiro del servicio.**

El retiro del servicio de quienes estén desempeñando empleos de libre nombramiento y remoción y de carrera administrativa se produce en los siguientes casos:

- a) Por declaratoria de insubsistencia del nombramiento en los empleos de libre nombramiento y remoción;
- b) Por declaratoria de insubsistencia del nombramiento, como consecuencia del resultado no satisfactorio en la evaluación del desempeño laboral de un empleado de carrera administrativa;
- c) Por razones de buen servicio, para los empleados de carrera administrativa, mediante resolución motivada;
- d) Por renuncia regularmente aceptada;
- e) Retiro por haber obtenido la pensión de jubilación o vejez;
- f) Por invalidez absoluta;
- g) Por edad de retiro forzoso;

- h) Por destitución, como consecuencia de proceso disciplinario;
- i) Por declaratoria de vacancia del empleo en el caso de abandono del mismo;
- j) Por revocatoria del nombramiento por no acreditar los requisitos para el desempeño del empleo, de conformidad con el Artículo 5 de la Ley 190 de 1995, y las normas que lo adicionen o modifiquen;
- k) Por orden o decisión judicial.
- l) Por supresión del empleo;
- m) Por muerte;
- n) Por las demás que determinen la Constitución Política y las leyes.

**Parágrafo 1.-** Se entenderá que hay razones de buen servicio cuando el incumplimiento grave de una o algunas funciones asignadas al funcionario afecten directamente la prestación de los servicio que debe ofrecer la entidad, caso en el cual se procederá al retiro del empleado, mediante resolución motivada que incluya la descripción del incumplimiento de la función y el nexo causal entre éste y la afectación del servicio; contra la cual procederá los recursos del Código Contencioso Administrativo.

El uso indebido o arbitrario por parte del nominador de esta facultad acarreará las sanciones contempladas en el Código único disciplinario.

**Parágrafo 2.-** Es reglada la competencia para el retiro de los empleos de carrera de conformidad con las causales consagradas por la Constitución Política y la ley y deberá efectuarse mediante acto motivado.

La competencia para efectuar la remoción en empleos de libre nombramiento y remoción es discrecional y se efectuará mediante acto no motivado.

**Artículo 42.- Pérdida de los derechos de carrera administrativa.**

1. El retiro del servicio por cualquiera de las causales previstas en el Artículo anterior, implica la separación de la carrera administrativa y la pérdida de los

derechos inherentes a ella, salvo cuando opere la incorporación en los términos de la presente Ley.

2. De igual manera, se producirá el retiro de la carrera administrativa y la pérdida de los derechos de la misma, cuando el empleado tome posesión de un cargo de libre nombramiento y remoción sin haber mediado la comisión respectiva.
3. Los derechos de carrera administrativa no se perderán cuando el empleado tome posesión de un empleo para el cual haya sido designado en encargo.

**Artículo 43.- Declaratoria de insubsistencia del nombramiento por calificación no satisfactoria.**

1. El nombramiento del empleado de carrera administrativa deberá declararse insubsistente por la autoridad nominadora, en forma motivada, cuando haya obtenido calificación no satisfactoria como resultado de la evaluación del desempeño laboral.
2. Contra el acto administrativo que declare la insubsistencia del nombramiento procederá recurso de reposición.
3. Esta decisión se entenderá revocada, si al interponer los recursos dentro del término legal, la administración no se pronuncia dentro de los cuarenta y cinco (45) días calendario, siguientes a la presentación de los recursos. En este evento la calificación que dio origen a la declaratoria de insubsistencia del nombramiento se considerará satisfactorio en el puntaje mínimo.
4. La autoridad competente que no resuelva el recurso respectivo dentro del plazo previsto, será sancionada de conformidad con la ley 734 de 2002 y las normas que la modifiquen o adicionen.

**Artículo 44.- Derechos del empleado de carrera administrativa en caso de supresión del cargo.**

Los empleados públicos de carrera administrativa, que como consecuencia de la liquidación, reestructuración, supresión o fusión de entidades, organismos o dependencias, o del traslado de funciones de una entidad a otra, o por modificación de

planta de personal, se les supriman los cargos de los cuales sean titulares, tendrán derecho preferencial a ser incorporados en empleo igual o equivalente de la nueva planta de personal, y de no ser posible podrán optar por ser reincorporados a empleos iguales o equivalentes o a recibir indemnización. El Gobierno Nacional reglamentará el proceso de reincorporación y el reconocimiento de la indemnización.

**Parágrafo 1.-** Para los efectos de reconocimiento y pago de las indemnizaciones de que trata el presente Artículo, el tiempo de servicios continuos se contabilizará a partir de la fecha de posesión como empleado público en la entidad en la cual se produce la supresión del empleo.

No obstante lo anterior, cuando el cargo que se suprime este siendo desempeñado por un empleado que haya optado por la reincorporación y haya pasado a éste por la supresión del empleo que ejercía en otra entidad o por traslado interinstitucional, para el reconocimiento y pago de la indemnización se contabilizará además, el tiempo laborado en la anterior entidad siempre que no haya sido indemnizado en ella, o ellas.

Para lo establecido en este parágrafo se tendrán en cuenta los términos y condiciones establecidos en el reglamento que para el efecto expida el Gobierno nacional.

**Parágrafo 2.-** La tabla de indemnizaciones será la siguiente:

1. Por menos de un (1) año de servicios continuos: cuarenta y cinco (45) días de salarios.
2. Por un (1) año o más de servicios continuos y menos de cinco (5): cuarenta y cinco (45) días de salario por el primer año; y quince (15) días por cada uno de los años subsiguientes al primero y proporcionalmente por meses cumplidos.
3. Por cinco (5) años o más de servicios continuos y menos de diez (10): cuarenta y cinco (45) días de salario, por el primer año; y veinte (20) días por cada uno de los años subsiguientes al primero y proporcionalmente por meses cumplidos.
4. Por diez (10) años o más de servicios continuos: cuarenta y cinco (45) días de salario, por el primer año; y cuarenta (40) días por cada uno de los años subsiguientes al primero y proporcionalmente por meses cumplidos.

**Parágrafo 3.-** En todo caso, no podrá efectuarse supresión de empleos de carrera que conlleve el pago de la indemnización sin que previamente exista la disponibilidad presupuestal suficiente para cubrir el monto de tales indemnizaciones.

**Artículo 45.- Efectos de la incorporación del empleado de carrera administrativa a las nuevas plantas de personal.**

Cuando la incorporación se efectúe en un empleo igual no podrán exigirse requisitos distintos a los acreditados por los servidores al momento de su inscripción o actualización en el Registro Público de Carrera Administrativa en el empleo suprimido. Cuando la incorporación se realice en un empleo equivalente, deberán acreditarse los requisitos exigidos por la entidad que esté obligada a efectuarla, de conformidad con el manual específico de funciones y requisitos de la misma.

**Artículo 46.- Reformas de plantas de personal.**

Las reformas de planta de empleos de las entidades de la rama ejecutiva de los órdenes nacional y territorial, deberán motivarse, fundarse en necesidades del servicio o en razones de modernización de la Administración y basarse en justificaciones o estudios técnicos que así lo demuestren, elaborados por las respectivas entidades, por la ESAP, o por firmas especializadas en la materia; estudios que deberán garantizar el mejoramiento organizacional.

Toda modificación a las plantas de personal de los organismos y entidades de las ramas ejecutivas del poder público del orden nacional, deberá ser aprobada por el Departamento Administrativo de la Función Pública.

**TITULO VIII  
DE LOS PRINCIPIOS DE LA GERENCIA PÚBLICA EN LA  
ADMINISTRACIÓN**

**Artículo 47.- Empleos de naturaleza gerencial.**



1. Los cargos que conlleven ejercicio de responsabilidad directiva en la administración pública de la Rama Ejecutiva de los órdenes nacional y territorial tendrán, a efectos de la presente Ley, el carácter de empleos de gerencia pública.
2. Los cargos de gerencia pública son de libre nombramiento y remoción. No obstante, en la provisión de tales empleos, sin perjuicio de las facultades discrecionales inherentes a su naturaleza, los nominadores deberán sujetarse a las previsiones establecidas en el presente título.
3. La gerencia pública comprende todos los empleos del nivel directivo de las entidades y organismos a los cuales se les aplica la presente ley, diferentes a:
  - a) En el Nivel Nacional a aquellos cuya nominación dependa del Presidente de la República.
  - b) En el Nivel territorial, a los empleos de secretarios de despacho, de director, gerente; rector de Institución de Educación Superior distinta a los entes universitarios autónomos.

Estos empleos comportan responsabilidad por la gestión y por un conjunto de funciones cuyo ejercicio y resultados son posibles de ser medidos y evaluados.

#### **Artículo 48.- Principios de la función gerencial.**

1. Los empleados que ejerzan funciones gerenciales en las entidades públicas a las cuales se refiere esta Ley están obligados a actuar con objetividad, transparencia y profesionalidad en el ejercicio de su cargo, sin perjuicio de la subordinación al órgano del que dependan jerárquicamente.
2. Los gerentes públicos formularán, junto con los jefes del organismo o entidad respectiva, las políticas públicas o las acciones estratégicas a cargo de la entidad y serán responsables de su ejecución.
3. Los gerentes públicos están facultados para diseñar, incorporar, implantar, ejecutar y motivar la adopción de tecnologías que permitan el cumplimiento eficiente, eficaz y efectivo de los planes, programas, políticas, proyectos y metas formulados para el cumplimiento de la misión institucional.

4. Los gerentes públicos formularán, junto con los funcionarios bajo su responsabilidad y en cumplimiento de las políticas gubernamentales, así como de las directrices de los jefes del organismo o entidad respectiva, las políticas públicas o las acciones estratégicas a cargo de la entidad y serán responsables de su ejecución. En tal sentido, darán las instrucciones pertinentes para que los evaluadores tengan en cuenta en la evaluación del desempeño los resultados por dependencias, procesos y proyectos.
5. Los gerentes públicos están sujetos a la responsabilidad de la gestión, lo que significa que su desempeño será valorado de acuerdo con los principios de eficacia y eficiencia. El otorgamiento de incentivos dependerá de los resultados conseguidos en el ejercicio de sus funciones.
6. Todos los puestos gerenciales estarán sujetos a un sistema de evaluación de la gestión que se establecerá reglamentariamente.

**Artículo 49.- Procedimiento de ingreso a los empleos de naturaleza gerencial.**

1. Sin perjuicio de los márgenes de discrecionalidad que caracteriza a estos empleos, la competencia profesional es el criterio que prevalecerá en el nombramiento de los gerentes públicos.
2. Para la designación del empleado se tendrán en cuenta los criterios de mérito, capacidad y experiencia para el desempeño del empleo, y se podrá utilizar la aplicación de una o varias pruebas dirigidas a evaluar los conocimientos o aptitudes requeridos para el desempeño del empleo, la práctica de una entrevista y una valoración de antecedentes de estudio y experiencia.
3. La evaluación del candidato o de los candidatos propuestos por el nominador, podrá ser realizada por un órgano técnico de la entidad conformado por directivos y consultores externos, o, en su caso, podrá ser encomendado a una universidad pública o privada, o a una empresa consultora externa especializada en selección de directivos.
4. El Departamento Administrativo de la Función Pública apoyará técnicamente a las diferentes entidades públicas en el desarrollo de estos procesos.

5. El Departamento Administrativo de la Función Pública, formulará políticas específicas para la capacitación de directivos, con la finalidad de formar candidatos potenciales a gerentes de las entidades públicas.

**Parágrafo.-** En todo caso, la decisión sobre el nombramiento del empleado corresponderá a la autoridad nominadora.

**Artículo 50.- Acuerdos de gestión.**

1. Una vez nombrado el gerente público, de manera concertada con su superior jerárquico, determinará los objetivos a cumplir.
2. El acuerdo de gestión concretará los compromisos adoptados por el gerente público con su superior y describirá los resultados esperados en términos de cantidad y calidad. En el acuerdo de gestión se identificarán los indicadores y los medios de verificación de estos indicadores.
3. El acuerdo de gestión será evaluado por el superior jerárquico en el término máximo de tres meses después de acabar el ejercicio, según el grado de cumplimiento de objetivos. La evaluación se hará por escrito y se dejará constancia del grado de cumplimiento de los objetivos.
4. El Departamento Administrativo de la Función Pública apoyará a las distintas autoridades de las respectivas entidades públicas para garantizar la implantación del sistema. A tal efecto, podrá diseñar las metodologías e instrumentos que considere oportunos.

**PARÁGRAFO.** Es deber de los Gerentes Públicos cumplir los acuerdos de gestión, sin que esto afecte la discrecionalidad para su retiro.

**TITULO IX  
DE LAS DISPOSICIONES GENERALES**

**Artículo 51. Protección a la maternidad.**

1. No procederá el retiro de una funcionaria con nombramiento provisional, ocurrido con anterioridad a la vigencia de esta Ley, mientras se encuentre en estado de embarazo o en licencia de maternidad.
2. Cuando un cargo de carrera administrativa se encuentre provisto mediante nombramiento en periodo de prueba con una empleada en estado de embarazo, dicho periodo se interrumpirá y se reiniciará una vez culminé el término de la licencia de maternidad.
3. Cuando una empleada de carrera en estado de embarazo obtenga evaluación de servicios no satisfactoria, la declaratoria de insubsistencia de su nombramiento se producirá dentro de los ocho (8) días calendario, siguientes al vencimiento de la licencia de maternidad.
4. Cuando por razones del buen servicio deba suprimirse un cargo de carrera administrativa ocupado por una empleada en estado de embarazo y no fuere posible su incorporación en otro igual o equivalente, deberá pagársele, a título de indemnización por maternidad, el valor de la remuneración que dejare de percibir entre la fecha de la supresión efectiva del cargo y la fecha probable del parto, y el pago mensual a la correspondiente entidad promotora de salud de la parte de la cotización al Sistema General de Seguridad Social en Salud que corresponde a la entidad pública en los términos de la ley, durante toda la etapa de gestación y los tres meses posteriores al parto, más las doce semanas de descanso remunerado a que se tiene derecho como licencia de maternidad. A la anterior indemnización tendrán derecho las empleadas de libre nombramiento y remoción y las nombradas provisionalmente con anterioridad a la vigencia de esta ley.

**Parágrafo 1.-** Las empleadas de carrera administrativa tendrán derecho a la indemnización de que trata el presente Artículo, sin perjuicio de la indemnización a que tiene derecho la empleada de carrera administrativa, por la supresión del empleo del cual es titular, a que se refiere el Artículo 44 de la presente Ley.

**Parágrafo 2.-** En todos los casos y para los efectos del presente Artículo, la empleada deberá dar aviso por escrito al jefe de la entidad inmediatamente obtenga el diagnóstico

médico de su estado de embarazo, mediante la presentación de la respectiva certificación.

**Artículo 52.- Protección a los desplazados por razones de violencia y a las personas con algún tipo de discapacidad.**

Cuando por razones de violencia un empleado con derechos de carrera administrativa demuestre su condición de desplazado ante la autoridad competente, de acuerdo con la ley 387 de 1997 y las normas que la modifiquen o complementen, la Comisión Nacional del Servicio Civil ordenará su reubicación en una sede distinta a aquella donde se encuentre ubicado el cargo del cual es titular, o en otra entidad.

La Comisión Nacional del Servicio Civil, en coordinación con las respectivas entidades del Estado, promoverá la adopción de medidas tendientes a garantizar, en igualdad de oportunidades, las condiciones de acceso al servicio público, en empleos de carrera administrativa, a aquellos ciudadanos que posean discapacidades físicas, auditivas o visuales, con el fin de proporcionarles un trabajo acorde con su condición.

En todo caso, las entidades del Estado, estarán obligadas, de conformidad como lo establece el Artículo 27 de la Ley 361 de 1997 a preferir entre los elegibles, cuando quiera que se presente un empate, a las personas con discapacidad.

**TITULO X  
DE LAS DISPOSICIONES TRANSITORIAS**

**Artículo transitorio.-** Convocatorias de los empleos cubiertos por provisionales y encargos.

Durante el año siguiente a la conformación de la Comisión Nacional del Servicio Civil deberá procederse a la convocatoria de concursos abiertos para cubrir los empleos de carrera administrativa que se encuentren provistos mediante nombramiento provisional o encargo.

**Artículo 53.- Facultades extraordinarias.**

De conformidad con el numeral 10 del Artículo 150 de la Constitución Política, revístese de precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de promulgación de esta Ley, para expedir normas de fuerza de ley que contengan:

1. El procedimiento que debe surtirse ante y por la Comisión Nacional del Servicio Civil, para el cumplimiento de sus funciones.
2. El sistema general de nomenclatura y clasificación de empleos aplicable a las entidades del orden territorial que deban regirse por la presente Ley.
3. El sistema de funciones y requisitos aplicable a los organismos y entidades de los órdenes nacional y territorial que deban regirse por la presente Ley, con excepción del Congreso de la República.
4. El sistema específico de carrera para el ingreso, permanencia, ascenso y retiro del personal de las superintendencias de la Administración Pública Nacional, de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil.
5. Las normas que modifiquen el sistema específico de carrera para los empleados de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.
6. Las normas que regulen el sistema específico de carrera administrativa para los empleados públicos que prestan sus servicios en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

#### **Artículo 54.- Régimen de Transición.**

Mientras se expiden los decretos con fuerza de ley que desarrollen las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República por el Artículo 53, continuarán rigiendo las disposiciones legales y reglamentarias de carrera administrativa, vigentes al momento de la promulgación de esta Ley.

Una vez entre en funcionamiento la Comisión Nacional del Servicio Civil, conformada en virtud de la presente ley, se encargará de continuar directamente o a través de sus delegados, las actuaciones que, en materia de carrera administrativa, hubieren iniciado la Comisión Nacional, las Comisiones Departamentales o del Distrito Capital del

Servicio Civil, las Unidades de Personal y la Comisiones de Personal, a las cuales se refería la ley 443 de 1998. Ordenará la inscripción en el Registro Público de Carrera Administrativa de aquellos funcionarios que habiendo cumplido con los requisitos no hayan sido inscritos por no estar conformada la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Igualmente, la Comisión Nacional del Servicio Civil, dentro del término de seis (6) meses siguientes a su instalación, estudiará y resolverá sobre el cumplimiento del principio constitucional del mérito, en los procedimientos de selección efectuados antes de la ejecutoria de la sentencia C-195 de 1994, en relación con los instructores de tiempo parcial del Sena, hoy denominados instructores de tiempo completo, respecto de los cuales no se hubiere pronunciado mediante acto administrativo y tomará las decisiones sobre el cumplimiento del requisito de mérito y consecuentemente definirá acerca de su inscripción en la Carrera. Hasta tanto se produzca el pronunciamiento definitivo de la Comisión sobre su situación frente a la Carrera, los empleados vinculados mediante los citados procedimientos de selección solo podrán ser retirados con base en las causales previstas en esta ley, para el personal inscrito en Carrera.

**Artículo 55.- Régimen de administración de personal.**

Las normas de administración de personal contempladas en la presente ley y en los decretos 2400 y 3074 de 1968 y demás normas que los modifiquen, reglamenten, sustituyan o adicionen, se aplicarán a los empleados que presten sus servicios en las entidades a que se refiere el Artículo 3 de la presente Ley.

**Parágrafo.-** El personal de empleados públicos del Ministerio de Defensa Nacional de la Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, en los demás aspectos de administración de personal, distintos a carrera administrativa, continuará rigiéndose por las disposiciones vigentes al momento de la expedición de la presente ley.

**Artículo 56.- Evaluación de antecedentes a empleados provisionales.**

A los empleados que a la vigencia de la presente Ley se encuentren desempeñando cargos de carrera, sin estar inscritos en ella, y se presenten a los concursos convocados

para conformar listas de elegibles para proveer dichos cargos, destinadas a proveerlos en forma definitiva, se les evaluará y reconocerá la experiencia, antigüedad, conocimiento y eficiencia en su ejercicio.

La Comisión Nacional del Servicio Civil adoptará los instrumentos para tal efecto.

**Artículo 57.-** En todo caso se conservarán y se respetarán todos los derechos, garantías, prerrogativas, servicios y beneficios adquiridos o establecidos conforme a disposiciones normativas anteriores, a la fecha de vigencia de esta ley.

**Artículo 58.- Vigencia.** La presente Ley rige a partir de su publicación, deroga la ley 443 de 1998, a excepción de los Artículos 24, 58 ,81 y 82 y las demás disposiciones que le sean contrarias.